

**Министерство науки и высшего образования РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«Пензенский государственный университет»**

Юридический институт

Кафедра «ГПД»
(наименование)

Направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
(код и наименование)

Магистерская программа Конституционное право; муниципальное право
(наименование)

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему

Компетенция Конституционного Суда в обеспечении прав и свобод
человека и гражданина в Российской Федерации

Студент (ка) 183ЮЮМ1 _____ Родченко Никита Андреевич
номер группы подпись, дата фамилия, имя, отчество полностью

Научный руководитель _____ Гусева А.Л.
подпись, дата фамилия, инициалы

Консультанты:

по _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата фамилия, инициалы

по _____
наименование раздела, звание, должность подпись, дата фамилия, инициалы

Нормоконтролер: доцент кафедры «ГПД» _____ Логачева Н.В.
должность подпись, дата фамилия, инициалы

Рецензент: помощник прокурора
Железнодорожного района г.Пензы

_____ Кириянов А.Ю.
должность подпись, дата фамилия, инициалы

Работа допущена к защите в (протокол заседания кафедры от ____ 20 №__)

Заведующий кафедрой ГПД _____ Романовская О.В.
название подпись, дата фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой _____ (Протокол от ____ 20 г. №__)

Секретарь ГЭК _____ Антипкина Е.Г.
подпись, дата фамилия, инициалы

Пенза 2021 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав.кафедрой «ГПД»

название

_____/О.В. Романовская/

(инициалы и фамилия)

03.12.2018 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента гр. 183ЮЮМ1

Родченко Никиты Андреевича

1. Тема работы: Компетенция Конституционного Суда в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации

2. Научный руководитель: к.ю.н., доцент, Гусева А.Л.

3. Дата выдачи задания: 03.12.2018 г.

4. Срок сдачи слушателем законченной работы: 22.12.2020 г.

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

5.1. Правовой статус Конституционного Суда Российской Федерации;

5.2. Правовой статус решений Конституционного Суда Российской Федерации;

5.3. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации;

5.4. Проблемы обеспечения исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации;

5.5. Проблемы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации;

5.6. Проблемы конституционно-правовых коллизий в решениях Конституционного Суда.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы:

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение		03.12.2018 г. Гусева А.Л.	04.05.2019 г. Гусева А.Л.
Общие положения о Конституционном Суде Российской Федерации		04.05.2019 г. Гусева А.Л.	09.09.2019 г. Гусева А.Л.
Проблемные аспекты компетенции Конституционного Суда в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации		07.12.2019 г. Гусева А.Л.	07.09.2020 г. Гусева А.Л.
Заключение		07.09.2020 г. Гусева А.Л.	22.12.2020 г. Гусева А.Л.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	8
1.1 Правовой статус Конституционного Суда Российской Федерации	8
1.2 Правовой статус решений Конституционного Суда Российской Федерации.....	18
1.3 Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации	36
2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ КОМПЕТЕНЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	50
2.1 Проблемы обеспечения исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации	50
2.2 Проблемы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации.....	56
2.3 Проблемы конституционно-правовых коллизий в решениях Конституционного Суда	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	72
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	76

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях проблемы эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ приобретают особую значимость. Это связано с особым местом и ролью Конституционного Суда РФ в формировании правовой системы, его деятельностью по осуществлению контроля за соответствием нормативно-правовых актов Конституции РФ. В немалой степени от Конституционного Суда РФ зависит качество действующего законодательства, а также то, насколько последовательно и полно будут воплощаться в жизнь конституционные принципы. В связи с этим особую теоретическую и практическую важность приобретает исследование эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ. Вместе с тем современная ситуация показывает, что повышение эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ, укрепление правовой основы конституционно-контрольной деятельности – дело чрезвычайно сложное, характеризующееся многогранностью и многоаспектностью задач. Это обстоятельство усиливает значимость решения проблем в сфере повышения эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ. Среди этих проблем особую актуальность имеют вопросы исследования механизма исполнения решений Конституционного Суда РФ, а также проблемы технологии повышения эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ, роли и места в этом процессе компетентных государственных органов и должностных лиц.

Проблемным аспектам института Конституционного Суда в целом, а также вопросам компетенции Конституционного Суда в обеспечении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации в частности, посвящены труды многих ученых, среди которых можно выделить труды следующих ученых - Н.В. Азаренок, А.С. Александров, И.А. Александрова, Н.Н. Апостолова, С. Афанасьев, А.А. Бондаренко, С.И. Вершинина, Н.П. Гнедова, О.П. Грибунов, В.Н. Григорьев, С.В. Гущин, А.А. Давлетов, А.С.

Дежнев, В.М. Корнуков, В.В. Лазарев, К.В. Муравьев, Ю. Набережная, В.В. Рудич, А.П. Рыжаков, С. Савсерис, С. Семенов, И.В. Смолькова, В.Г. Степанова, Н.Г. Стойко, А.А. Тарасов, А. Урошлева, И.С. Федотов, О.В. Химичева, Т.В. Черемисина, Е.Г. Шадрина, Д.В. Шаров, Д. Щекин, М.Ю. Юсупов, А. Ягельницкий, С.А. Яковлева и другие.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи осуществлением Конституционным Судом компетенции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи осуществлением Конституционным Судом компетенции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также материалы правоприменительной деятельности суда.

Целью настоящей работы является актуальное исследование проблемных аспектов общественных отношений, возникающих в связи осуществлением Конституционным Судом компетенции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Задачи исследования продиктованы основной целью работы, среди которых необходимо выделить следующие:

- анализ правового статуса Конституционного суда Российской Федерации;
- анализ правового статуса решений Конституционного Суда Российской Федерации;
- анализ полномочий Конституционного Суда Российской Федерации;
- выявление проблем обеспечения исполнения решений Конституционного суда;
- выявление проблем деятельности конституционного суда Российской Федерации
- выявление проблем конституционно-правовых коллизий в решениях

конституционного суда.

Методологическая основа исследования сформировалась в результате изучения и использования большого теоретического и практического материала, нормативно-правовых актов, официальных документов, литературных источников и публикаций. Это вызвало необходимость применения разнообразных методов исследования, в числе которых системный, конкретно-исторический, структурно-функциональный, поисковый, а также метод сравнительного правоведения.

Научная новизна темы исследования состоит в актуальном исследовании проблем и противоречий деятельности Конституционного Суда компетенции по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Научно-практическая значимость. Материалы данной работы могут быть использованы при чтении лекционных курсов и в практике преподавания курса конституционного права в ВУЗах, при подготовке учебных и методических пособий для студентов и преподавателей. Материалы работы могут оказать помощь школьникам и студентам при подготовке к научным конференциям и семинарским занятиям, в написании рефератов, курсовых и дипломных работ, а также статей.

Структура работы продиктована целью и задачами исследования. Настоящая работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников.

1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Правовой статус Конституционного Суда Российской Федерации

Основным элементом российской системы судебного конституционного контроля является Конституционный Суд России. Конституция РФ не устанавливает конкретный статус всех судебных органов, в том числе судов субъектов РФ, не раскрывает содержания понятий «суд», «судебная власть», «правосудие». Согласно Федеральному конституционному закону «О судебной системе Российской Федерации» в Российской Федерации действуют федеральные суды и суды субъектов РФ (конституционные (уставные) суды и мировые судьи субъектов РФ), составляющие ее судебную систему (ст. 4). Единство судебной системы Российской Федерации обеспечивается путем: установления судебной системы Российской Федерации Конституцией РФ и указанным Федеральным конституционным законом (ст. 3); соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства; применения всеми судами Конституции РФ федеральных конституционных законов, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов РФ; признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу; законодательного закрепления единства статуса судей; финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», вступающего в силу после одобрения на общероссийском голосовании, представляет собой

наиболее масштабную реформу действующей Конституции РФ: предполагаются изменения комплекса норм, находящихся в ее главах 3 - 8, т.е. во всех главах, в которые поправки могут вноситься в соответствии с процедурой, предусмотренной ст. 136 Конституции РФ.

В качестве основных направлений данной реформы можно отметить конституционное закрепление ряда основополагающих норм, ранее уже предусмотренных федеральными законами, относящихся к правовой регламентации как собственно государственно-властных отношений, так и гарантий социальных прав граждан; определенное перераспределение полномочий между федеральными органами государственной власти, предполагающее в том числе усиление роли палат Федерального Собрания РФ в образовании Правительства РФ и решении ряда иных организационных вопросов; установление дополнительных гарантий сохранения государственного единства России; усиление взаимосвязи различных уровней публичной власти; обновление компетенции органов государственной власти и местного самоуправления в соответствии с требованиями, обусловленными сегодняшним состоянием российского общества и государства. Отметим, что определенное истолкование поправки к Конституции РФ получили в Заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3, принятом в порядке реализации полномочия, возложенного на Конституционный Суд РФ непосредственно Законом о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ¹.

Изменения Конституции РФ касаются и группы норм, затрагивающих статус Конституционного Суда РФ - федерального органа, осуществляющего конституционное правосудие. Речь идет о поправках в главе 7 «Судебная власть и прокуратура», в том числе предусматривающих новую редакцию ст. 125, непосредственно регламентирующей правовое положение Конституционного Суда РФ, а также в иные главы Конституции РФ. Данные

¹ Брежнев О.В. Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 7. - С. 3.

поправки во многом обуславливают дальнейшее развитие института конституционного правосудия в нашей стране.

Ряд конституционных изменений затрагивают общие вопросы правового статуса Конституционного Суда РФ. К их числу относятся: конституционное закрепление статуса Конституционного Суда РФ в качестве «высшего судебного органа конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющего судебную власть посредством конституционного судопроизводства»; определение в Конституции РФ целей деятельности данного органа, которые предусмотрены ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории РФ); сокращение числа судей Конституционного Суда РФ с 19 до 11, включая Председателя и заместителя Председателя (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ в новой редакции).

Решения конституционного законодателя, закрепляющие в Основном Законе России определение статуса Конституционного Суда РФ и целей его деятельности, следует рассматривать как направленные на восполнение пробелов в существующем конституционном регулировании и преодоление неоправданных различий в подходах к регламентации статусов Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ: статус последнего как «высшего судебного органа» определяется ст. 126 Конституции РФ, ранее таким же статусом обладал и Высший Арбитражный Суд РФ. Хотя Конституционный Суд РФ занимает автономное положение в судебной системе и в сфере конституционного правосудия формально отсутствует какая-либо инстанционность (на что обычно ранее ссылались в обоснование отсутствия у Конституционного Суда РФ статуса судебного органа), то влияние, которое оказывают его решения на законодательство и правоприменительную практику, однозначно свидетельствует о роли Конституционного Суда РФ не только как суда, но и как института, стоящего

в одном ряду с иными федеральными органами государственной власти - Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ¹. Теперь эта точка зрения получила конституционное подтверждение.

Небесспорным выглядит существенное сокращение числа судей Конституционного Суда РФ с учетом определенного расширения его полномочий Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Особенно если сопоставить состав Конституционного Суда РФ и аналогичных органов в некоторых зарубежных европейских странах: ФРГ - 16 судей, Италия - 15 судей, Польша - 15 судей, Украина - 18 судей, Венгрия - 15 судей, Чехия - 15 судей, Словакия - 13 судей, Беларусь - 12 судей. Но, как отметил Конституционный Суд РФ в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3, данный вопрос целиком относится к дискреции конституционного законодателя.

Отметим, что в новой редакции ч. 3 ст. 100 Конституции РФ, регламентирующей основания проведения совместных заседаний палат Федерального Собрания РФ, исчезло упоминание о посланиях Конституционного Суда РФ. По-видимому, это означает упразднение данного института, реализация которого могла бы играть заметную роль в обеспечении законности². Причиной подобного решения является, вероятно, фактический отказ Конституционного Суда РФ в последние годы от подготовки посланий.

Некоторые поправки к Конституции РФ затрагивают вопросы организации Конституционного Суда РФ и статуса его судей. Казалось бы, изменения норм п. «е» ст. 83 и п. «ж» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ, в соответствии с которыми речь идет о «назначении на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации» Советом Федерации (ранее в этих нормах

¹ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд: учеб. пособие. - М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1996. - С. 119.

² Брежнев О.В. Институт послания Конституционного Суда законодательному органу власти: проблемы теории и практики // Российская юстиция. - 2014. - № 9. - С. 42.

говорилось просто о «назначении на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации»), носят сугубо редакционный характер. Однако и здесь можно видеть определенную проблему: действующий ФКЗ о КС РФ (ч. ч. 1 и 2 ст. 23) предусматривает возможность назначения на должности Председателя и заместителей Председателя Конституционного Суда РФ только из числа судей Конституционного Суда РФ. Не означает ли новая редакция конституционных норм, что на должность Председателя или заместителя Председателя Конституционного Суда РФ может быть назначено лицо, не являющееся на момент назначения судьей Конституционного Суда РФ? Тем более что применительно к назначению Председателя и заместителей Председателя Верховного Суда РФ подобное не исключено. Новая редакция ФКЗ о КС РФ должна дать ответ на данный вопрос.

Весьма спорной выглядит норма о досрочном прекращении полномочий Председателя, заместителя Председателя и судей Конституционного Суда РФ Советом Федерации по представлению Президента РФ «в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий» (п. «е. 3» ст. 84, п. «л» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ в новой редакции). Конституционный Суд РФ в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3 отметил, что подобный порядок прекращения полномочий судей не противоречит принципу разделения властей, согласуется с конституционной природой судебной власти в демократическом правовом государстве, не допускает немотивированного принятия подобного решения. Однако необходимо учитывать, что действующая процедура досрочного прекращения полномочий судей Конституционного Суда РФ, в том числе по основанию, связанному с совершением поступка, порочащего честь и достоинство судьи (п. 6 ч. 1 и ч. 5 ст. 18 ФКЗ о КС РФ), предполагает обязательное участие в ней самого Конституционного Суда РФ, который в некоторых случаях вносит представление о прекращении полномочий судьи в Совет Федерации (при

совершении поступка, порочащего честь и достоинство судьи, данное представление принимается Конституционным Судом РФ большинством не менее двух третей голосов от числа действующих судей). Иной подход к правовому и институциональному наполнению этой процедуры, в том числе исключающий участие в ней Конституционного Суда РФ, влечет возникновение риска умаления самостоятельности данного органа судебной власти¹.

Ряд существенных новелл в Конституции РФ связаны с полномочиями Конституционного Суда РФ.

Конституционная норма о полномочии Конституционного Суда РФ рассматривать дела о соответствии Конституции РФ законов и иных нормативных правовых актов в связи с запросами органов государственной власти и должностных лиц (абстрактный нормоконтроль), содержащаяся в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, дополнена указанием на федеральные конституционные законы как возможный предмет проверки со стороны Конституционного Суда РФ. Отметим, что и ранее, несмотря на отсутствие прямой нормы в Конституции РФ, Конституционный Суд РФ всегда исходил из того, что подобные законы в силу присущих им юридических свойств могут проверяться на соответствие Конституции РФ, и неоднократно принимал к рассмотрению обращения о подобной проверке. Наиболее развернуто правовые позиции Конституционного Суда РФ по данному вопросу сформулированы в его Постановлении от 21 марта 2007 г. № 3-П.

Существенные изменения претерпели и предусмотренные ч. 4 ст. 125 Конституции РФ полномочия Конституционного Суда РФ, связанные с рассмотрением жалоб на нарушения конституционных прав и свобод граждан и запросов судов (конкретный нормоконтроль).

Во-первых, существенно расширен предмет конституционной жалобы и запроса суда. Если ранее в порядке конкретного нормоконтроля могли быть

¹ Брежнев О.В. Конституционная реформа 2020 г. и развитие конституционного правосудия в России // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 7. - С. 6.

оспорены только нормы закона (федерального или субъекта РФ) и лишь в отдельных случаях Конституционный Суд РФ допускал оспаривание актов, облеченных в форму подзаконного акта, но фактически обладающих той же юридической силой, что и закон (например, постановление Государственной Думы об объявлении амнистии), или изданных в порядке реализации полномочия, возложенного на соответствующий орган законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в самом законе (постановления Правительства РФ), то теперь конституционная норма прямо указывает, что предметом жалобы или запроса суда могут быть, помимо законов, и нормативные правовые акты Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, подзаконные нормативные правовые акты субъектов РФ, изданные по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ (данное условие относится и к законам субъектов РФ, оспариваемым в Конституционном Суде РФ). Подобное регулирование расширяет возможности граждан по обжалованию нормативных правовых актов в Конституционном Суде РФ. При этом следует помнить, что процессуальное законодательство допускает оспаривание актов ниже уровня федерального закона и в порядке административного судопроизводства.

Во-вторых, вводится новое условие допустимости конституционной жалобы: она может быть подана, «если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты». Как отметил Конституционный Суд РФ в Заключении от 16 марта 2020 г. № 1-3, это предполагает последовательное обжалование судебного решения по крайней мере в апелляционном и кассационном порядке и лишь затем обращение в Конституционный Суд РФ, что соответствует представлениям об институте конституционной жалобы как экстраординарном способе защиты прав и свобод, а также призвано обеспечить согласованное функционирование

судебных органов власти в России.

В-третьих, более четко, нежели ранее, в ч. 4 ст. 125 Конституции РФ сформулированы условия допустимости конституционной жалобы и запроса суда, связанные с правоприменением: жалоба подается в отношении акта, примененного в конкретном деле, запрос суда - акта, подлежащего применению в конкретном деле. Подобные нормы закреплены и в действующем ФКЗ о КС РФ (п. п. 3 и 3.1 ч. 1 ст. 3).

В Конституции РФ (п. «а» и п. «в» ч. 5.1 ст. 125 в новой редакции) предусмотрены реализуемые только в связи с запросом Президента РФ новые полномочия Конституционного Суда РФ, связанные с предварительным нормоконтролем. Предметом проверки Конституционного Суда РФ могут являться: проекты законов Российской Федерации о поправке к Конституции РФ; проекты федеральных конституционных законов; проекты федеральных законов; одобренный палатами Федерального Собрания федеральный конституционный закон, направленный Президенту РФ для подписания и обнародования в соответствии с ч. 2 ст. 108 Конституции РФ; принятый или одобренный (после преодоления вето главы государства) палатами Федерального Собрания федеральный закон, направленный Президенту РФ в соответствии со ст. 107 Конституции РФ; принятый закон субъекта РФ (вне зависимости от предмета регулирования) до его обнародования высшим должностным лицом субъекта РФ.

Специфика проверки проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ заключается в том, что, во-первых, данный Закон рассматривается прежде всего на соответствие его норм положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ, которые обеспечиваются особой правовой охраной. Во-вторых, в данном случае речь идет о так называемом факультативном контроле, т.е. проверка осуществляется не во всех случаях принятия данного Закона, а тогда, когда она будет инициирована Президентом РФ. Возможность наделения Конституционного Суда РФ подобным полномочием признавалась в его Определении от 17 июля 2014 г. № 1567-О.

Анализ конституционного регулирования этих новых полномочий Конституционного Суда РФ позволяет сделать вывод, что оспаривание проектов федерального конституционного закона и федерального закона следует признать возможным после их официального внесения в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы.

Предусмотрено конституционное закрепление полномочия Конституционного Суда РФ по разрешению вопроса о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции РФ (п. «б» ч. 5.1 ст. 125 Конституции РФ в новой редакции). Более того, данное полномочие Конституционного Суда РФ существенно усилено: теперь оно может осуществляться в отношении решений любых межгосударственных органов, а не только органов по защите прав и свобод человека, как это предусмотрено действующим ФКЗ о КС РФ (п. 3.2 ч. 1 ст. 3, ст. ст. 104.1 - 104.4). Кроме того, допускается реализация этого полномочия и в отношении решения иностранного или международного (межгосударственного) суда, иностранного или международного третейского суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, «в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации». При этом понятие «основы публичного правопорядка» носит скорее доктринальный характер, требует дополнительной интерпретации.

Предусмотренное ч. 7 ст. 125 Конституции РФ полномочие по даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ применяется не только в отношении действующего Президента РФ, но и Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, поскольку последний в соответствии со ст. 92.1 Конституции РФ может быть лишен неприкосновенности в порядке, установленном для отрешения от

должности действующего главы государства.

Отметим также, что предлагается более четко, чем это было ранее, закрепить в Конституции РФ (ч. 8 ст. 125) норму, допускающую наделение Конституционного Суда РФ дополнительными полномочиями посредством принятия федерального конституционного закона.

С учетом сложившейся практики конституционного правосудия, получившей отражение в ФКЗ о КС РФ (ч. ч. 4 и 5 ст. 79, п. 1.1 ч. 1 и ч. 6 ст. 87), непосредственно в Конституции РФ (ч. 6 ст. 125) предусматривается возможность признания нормы не противоречащей Конституции РФ в определенном истолковании, данном Конституционным Судом РФ, которое приобретает общеобязательный характер для правоприменения. Тем самым на конституционном уровне предусмотрена часто реализуемая на практике «рихтовка» проверяемой нормы как средство преодоления ее неконституционной интерпретации.

Вызывает сожаление, что Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, установив в новой редакции ч. 3 ст. 118 Конституции РФ исчерпывающий, как указано в Заключении КС РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3, перечень судебных органов, входящих в судебную систему Российской Федерации, не упомянул о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, тем самым создав серьезное препятствие для развития региональной конституционной юстиции¹. Но, может быть, в дальнейшем федеральные власти откажутся от ограничительного толкования ч. 3 ст. 118 Конституции РФ.

¹ Зубарева М.А. Проблемы существования конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 2. - С. 69.

1.2 Правовой статус решений Конституционного Суда Российской Федерации

Правовой статус решений Конституционного Суда РФ как вида источников российского права в юридической науке остается спорным, несмотря на многолетние дискуссии по данному вопросу среди российских ученых. В научной литературе часто встречаются замечания о том, что тот или иной феномен может быть оценен как источник права (в формально-юридическом аспекте данного понятия) только в случае признания его таковым законом, что, на наш взгляд, не бесспорно и не соответствует жизненным реалиям.

В защиту тезиса о непризнании решений Конституционного Суда РФ в качестве источника российского права приводятся разнообразные аргументы, некоторые из них будут прокомментированы ниже.

Во-первых, утверждается, что признание за данными решениями статуса источника права противоречит конституционно закреплённому принципу разделения властей.

Однако согласно Конституции РФ Конституционный Суд РФ не является законодательным органом, что само по себе не должно быть основанием для отрицания его решений в качестве источника права. Нормотворчеством в известной мере занимаются все государственные органы, в связи с чем никем не оспаривается наличие норм права в постановлениях Правительства РФ, указах Президента РФ, приказах министерств и служб, хотя они также не являются законодательными органами.

Во-вторых, приводится тезис о том, что признание судебной практики в качестве российского права не согласуется с характерными особенностями романо-германской правовой системы, к которой традиционно причисляют и Россию и которая, по мнению некоторых отечественных ученых, «не знает

такой формы источника права, как судебный прецедент»¹.

Данный аргумент также имеет весьма условный характер, так как суть романо-германской правовой системы никогда не сводилась к отсутствию судебного правотворчества. Речь шла исключительно о приоритете, первостепенной роли закона. М.Н. Марченко замечает: «Тот факт, что закон в широком смысле слова рассматривается в романо-германской правовой семье как первичный, широкообъемлющий источник права, в реальной действительности вовсе не означает, что он является исключительным, а тем более абсолютным или всеобъемлющим по своей значимости и степени распространенности источником»². Кроме того, после присоединения России к Европейской конвенции по правам человека в качестве обязательных стали признаваться толкования ее норм, которые Европейский суд по правам человека осуществляет в своих решениях по конкретным делам.

В-третьих, решения Конституционного Суда РФ расцениваются как акты, не содержащие в себе правила поведения, так как в мотивировочной части содержится лишь юридическая оценка законности нормативного акта, а в резолютивной части - вывод о его законности/незаконности (неконституционности).

Рассмотрим правовой статус решений Конституционного Суда Российской Федерации на примере Заключения Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации».

¹ Богданова Н.А. Конституционный Суд Российской Федерации в системе конституционного права // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 1997. - № 3. - С. 64.

² Марченко М.Н. Закон в системе источников романо-германского права // Вестник МГУ. Серия 11: Право. - 2000. - № 3. - С. 36.

Обращаясь к анализу Заключения от 16 марта 2020 г. № 1-3, ставшего первым итоговым актом Конституционного Суда РФ о проверке конституционности конституционных поправок, уместно сперва затронуть некоторые общие вопросы, касающиеся участия конституционного правосудия в конституционном реформировании.

Как известно, в современной парадигме демократии приоритетным способом конституционного реформирования считается парламентская процедура. Отмечая то, что «почти во всех европейских государствах фундаментальной ареной для проведения конституционной реформы является парламент», Венецианская комиссия придерживается мнения, согласно которому это наиболее подходящая практика¹.

Хотя обращение к средствам прямой демократии не возбраняется, с их применением (в особенности при решающем, блокирующем характере) связываются риски придания конституционной системе чрезмерной жесткости, ослабления возможностей для поиска политического компромисса, угрозы манипулирования учредительной волей. По этим причинам в качестве оптимального варианта рассматривается такое сочетание в конституционно-преобразовательном процессе институтов представительной и прямой демократии, при котором гражданское участие интегрируется в парламентскую процедуру и дополняет ее.

Что касается участия в этом процессе конституционного правосудия, то оно не является распространенным. Отсутствие судебного рассмотрения конституционных изменений обосновывается прежде всего тем, что конституционный пересмотр есть выражение суверенитета, который представлен парламентом.

Возможный блокирующий или корректирующий эффект конституционного правосудия в отношении конституционных изменений существенно обостряет коллизию между конституционным контролем и народным представительством. Критика, обычно адресуемая

¹ Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика. 2-е изд. - М.: Норма, 2016. - С. 169.

Конституционным Судам (подтачивание демократических основ в пользу субъективных мировоззренческих представлений судебной элиты, риски политизации правосудия, формально-риторический характер аргументации, претендующей на статус неопровержимой истинности, принципиальная асимметрия функциональной роли и институциональных основ Конституционного Суда)¹, получает в контексте конституционного реформирования особую остроту. Поскольку конституционный контроль вовлекается в данном случае в формирование учредительной воли, соблюдение которой ему надлежит обеспечивать, вопросы оснований, критериев, пределов такого контроля, его политической нейтральности имеют решающее значение.

Говоря о предпосылках участия конституционного правосудия в конституционном реформировании, важно учитывать то, что такое участие, не будучи общепризнанным в прямом институциональном плане, определяется глобальными тенденциями магистрального развития конституционно-судебного контроля в направлении активного преобразовательного воздействия на конституционно-правовую систему. Неслучайно в конституционной доктрине сформулирована концепция «живого (судебного) конституционализма» как политико-правового режима судебного обеспечения верховенства и прямого действия конституции, главным образом на основе нормативно-интерпретационной деятельности конституционного правосудия <4>. Речь идет о сложившихся способах сближения духа и буквы конституции, формальных и фактических конституционных отношений посредством раскрытия глубинного (сакрального) смысла конституционных категорий высшего философско-юридического порядка - конституционных ценностей, принципов, целей, презумпций и т.п.².

Концепция «живого» конституционализма отражает приоритет в выборе

¹ Познер Р.А. Рубежи теории права / пер. с англ. И.В. Кушнаревой; под ред. М.И. Одинцовой. - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. - С. 22.

² Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Правосудие: ориентация на Конституцию: Монография. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. - С. 67.

эволюционно-интерпретационной модели конституционного развития, но не исключает и не выводится за рамки использования для этого других средств, сопряженных с конституционными поправками¹. Востребованность поправок вовсе не означает разрыва с той конституционно-судебной парадигмой конституции, которая выведена из ее сущности, основного ядра. Более того, сами поправки должны укладываться в общую логику, определяемую фактически сложившимся режимом судебного гарантирования конституционализма, связывающего как государство, так и общество. Посредством конституционного контроля требования верховенства права и конституционализма адресуются в том числе политической нации.

Укоренившееся признание за конституционным правосудием возможностей нетекстуального преобразования конституции служит, таким образом, одним из существенных факторов легитимации Конституционного Суда как особого субъекта конституционного правообразования, что имеет значение и в ходе конституционного реформирования. Сформированные в конституционно-судебной практике характеристики основ национального конституционного правопорядка, поскольку они сопрягаются с ядром конституционализма, имеют константное значение, должны определять сущностные рамки конституционных поправок. Контроль соблюдения этих рамок - прерогатива Конституционного Суда.

В формально-юридическом плане, как верно замечено, участие Конституционного Суда в оценке конституционной реформы может быть обусловлено выбранной моделью конституционного правосудия, предполагающей, что только орган судебного конституционного контроля обладает полномочием по официальному толкованию основного закона и тем самым только он может определить соответствие предлагаемых преобразований текста конституции ее основополагающим принципам. Наличие в конституции «вечных оговорок», определяющих ее

¹ Авакьян С.А. Проблемы прямого действия и применения Конституции Российской Федерации 1993 года // Конституционное и муниципальное право. - 2018. - № 12. - С. 77.

метаюридическую иерархическую структуру, и необходимость обеспечения определенности (непротиворечивости) конституции усиливают обоснование такого участия.

Вовлечение конституционного правосудия в конституционное реформирование имеет решающей целью обеспечение незыблемости принципов и ценностей конституционализма. Отступление от этого предназначения может стать для сохранения сущности конституционного правосудия критическим. Однако то, что конституционному правосудию может оказаться не под силу сохранить непреклонную верность конституционным идеалам в условиях дефицита демократии, - не повод лишать его возможностей использовать свой потенциал в конституционном реформировании настолько, насколько это возможно в данной обстановке. Само обращение к конституционному контролю прививает уважение к формальной конституционной законности, а реальный практический вес конституционного правосудия накапливается постепенно и не без ошибок. Ясно и то, что процесс такого накопления объективно не может слишком сильно опережать становление демократического гражданского общества. При всех рисках лучше, чтобы конституционное реформирование происходило с участием конституционного правосудия, чем без него. В этом общем контексте необходимо оценивать и обстоятельства принятия Заключения Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3.

Вступление конституционного правосудия в процедуру изменения Конституции РФ в соответствии с Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее - Закон о поправке) было определено лишь на этапе подготовки проекта этого Закона ко второму чтению. Поскольку действующее законодательство не закрепляет за Конституционным Судом РФ таких полномочий, а их урегулирование Законом о поправке (который Конституционный Суд РФ и должен был оценить) может создавать впечатление порочного круга, вопрос легитимности

конституционного контроля оказался дискуссионным.

Заключение Конституционного Суда РФ не связано с оценкой ст. 3 Закона о поправке, включая ч. ч. 2 и 3 этой статьи в отношении соответствующих полномочий Конституционного Суда РФ. В плане аргументации оснований такого участия Конституционный Суд РФ в общем ограничился констатацией того, что это может служить надлежащей гарантией особо защищаемых конституционных норм и непротиворечивости Конституции РФ, а поставленный вопрос носит конституционный характер.

Обсуждая данный аспект принятия Заключения, важно учитывать, прежде всего, следующее. Глава 9 Конституции РФ определяет общие принципы внесения конституционных поправок, в частности, применение порядка, установленного для федерального конституционного закона, с дополнением в виде условия о вступлении в силу после одобрения квалифицированным большинством региональных парламентов (ст. 136). Само по себе это не исключает учета специфики закона о поправке и введения дополнительных процедурных гарантий при его принятии и вступлении в силу. При этом не должны нарушаться принципы этой процедуры, блокироваться ее конструктивные элементы.

В ч. 2 ст. 16 Конституции РФ закреплено императивное требование о непротиворечии основам конституционного строя других ее положений. Это отражает не столько правило толкования, сколько важнейший принцип сохранения идентичности, преемственности в конституционном развитии. Речь идет о защитной оговорке, рассчитанной на сдерживание произвольных будущих изменений, несущих угрозу целостности Конституции РФ. Возможные же смысловые коллизии в структуре действующей Конституции РФ характеризуют не противоречия, тем более что проверка одних норм Конституции РФ на соответствие другим ее нормам недопустима, а неопределенность, которая снимается интерпретацией.

Как материально-правовой элемент обеспечения самозащиты Конституции РФ оговорка ч. 2 ее ст. 16 имеет обязывающий, а не

диспозитивный характер. Надлежащим институциональным средством реализации такой самозащиты служит конституционное правосудие.

Ранее Конституционный Суд РФ в Определении от 17 июля 2014 г. № 1567-О уже высказывался о том, что не исключается внесение как в Конституцию РФ, так и в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее - Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации») изменений, касающихся возможности конституционного контроля над поправками к Конституции РФ. Это означает, что такие полномочия, с одной стороны, в полной мере вписываются в конституционное регулирование, с другой - могут получить различные формы нормативно-правового закрепления. При этом в названном Определении Конституционный Суд РФ не только прямо допустил уже на тот момент проверку конституционности не вступивших в силу положений Закона о поправке, но и произвел содержательный анализ соответствующих норм. Причиной отказа в рассмотрении обращения явилось отсутствие неопределенности в спорных нормах, а не компетенции на их проверку.

В свете данной правовой позиции Конституционного Суда РФ урегулирование его контрольных функций в отношении поправок в Законе о поправке является скорее констатирующим и конкретизирующим. Достигнутый в российской политико-правовой системе консенсус в отношении преобразовательной, интерпретационно-развивающей роли конституционного правосудия, что получило подкрепление, между прочим, и во вновь принятой редакции ч. 6 ст. 125 Конституции РФ, подтверждает функционал конституционного правосудия в этой части.

Важно и то, что Конституционный Суд РФ производил проверку в отношении еще не вступивших в силу норм Закона о поправке. Что касается дифференцированного порядка вступления в силу его норм, то Конституция РФ не препятствует включению в такие законы наряду с субстанциональными нормами, подлежащими инкорпорированию в Конституцию РФ, также

обеспечительных норм и установление различий в придании им силы. В Определении Конституционного Суда РФ от 17 июля 2014 г. № 1567-О этот вопрос также уже получил разрешение.

Процедурные аспекты принятия Заключения вызывают более смешанные чувства. Конституционный Суд РФ констатировал, что поскольку дача Заключения является обязательной, она не обусловлена наличием неопределенности в вопросе о соответствии Закона о поправке нормам Конституции РФ. Поэтому нет нужды прибегать к процедурам предварительного изучения обращения судьей, назначения судьи-докладчика, проведения слушания, провозглашения решения.

Между тем из обязательности конституционного контроля отсутствие неопределенности в подлежащем рассмотрению вопросе не вытекает. Напротив, такая обязательность является нормативным выражением и признанием объективно существующей неопределенности. Установление ее наличия в подобном случае (в отличие от всех других ситуаций) не подлежит оценке со стороны Конституционного Суда РФ. Введение обязательного конституционного контроля основано на презумпции неопределенности в аспекте соотношения с Конституцией РФ некоторых важнейших государственно-правовых решений. Сам такой контроль является обязательным именно ввиду того, что принятие соответствующих решений обусловлено ценностью предварительного устранения любой предполагаемой неопределенности.

Очевидно, что защитная оговорка ч. 2 ст. 16 Конституции РФ не просто подчеркивает особую роль основ конституционного строя, но и вполне определенно выражает высокий уровень недоверия в отношении возможных поправок в ее изменяемую часть. Такое недоверие укладывается в модель жесткой конституции, восприятие которой российским правопорядком призвано оградить Конституцию РФ от политических манипуляций.

В этой связи резоны непубличности и торопливости в принятии Заключения неубедительны. Характерно, что даже применительно к ситуации

системного конституционного кризиса, связанного с выдвижением Государственной Думой обвинения против Президента РФ, предусмотрен предельный десятидневный срок на подготовку Конституционным Судом РФ Заключения, отсчитываемый с момента регистрации запроса (ст. 109 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Но Закон о поправке (ч. 3 ст. 3) дал Конституционному Суду РФ на подготовку Заключения только семь дней (с момента направления запроса), а исполнено оно было намного быстрее.

Не вызывает сомнений то, что принципы конституционного судопроизводства проявляют регулятивное воздействие особым образом в процедуре проверки конституционности закона о поправках. Но для самой процедуры внесения конституционных поправок имманентны начала открытости, демократизма, обстоятельности, служащие залогом конституционной лояльности и общественно-политической стабильности. Поспешные выводы опасны. Размеренность, несуетливость имеют и для конституционного правосудия, решающего фундаментальные вопросы права, принципиальное значение. Применительно к проверке поправок они становятся неотъемлемым фактором конституционной легитимности.

При анализе Заключения в его субстанциональной части обращает на себя внимание лапидарный и докторальный стиль. В отношении преобладающего числа проектируемых положений их конституционная достоверность декларируется без развернутого обоснования. Интерпретационный инструментарий, судя по всему, не был сочтен уместным и использован весьма ограничительно. Отрицая наличие неопределенности как основания для проверки Закона о поправке, Конституционный Суд РФ как бы подразумевает презумпцию конституционности исследуемых норм. Однако само целеполагание конституционного контроля над поправками обязывает к предубежденности, требует критического анализа. Вывод о конституционности поправок с учетом их значимости должен мотивироваться «за гранью разумных сомнений». Поэтому и определение ценностно-

смысловых границ проектируемых норм в свете ранее сложившегося в конституционном правосудии понимания основ конституционного строя было бы вполне естественным.

Методологическая сдержанность Конституционного Суда РФ может объясняться опасениями за чрезмерное вмешательство в вопросы, относящиеся скорее к политическому выбору, как и нежеланием творчески утверждаться в конституционной апологии. Аскетизм аргументации, вероятно, не худший способ адаптации к конкретным условиям политически возможного (тем более, если допустить расчет на отложенную коррекцию в судебно-правовой позиции). Но не оказывается ли при этом конституционное правосудие, демонстрирующее столь серьезную политическую сдержанность (а не правовое сдерживание), по крайней мере, в неловком положении?

Конституционная реформа, выраженная в Законе о поправке, была изначально заявлена с властечетрических позиций, имея основной целью развитие потенциала всех ветвей и уровней власти. Это нашло предельно ясное выражение в названии Закона о поправке - «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Нужно напомнить в этой связи, что конституция служит не власти, а праву, представляет собой концентрированное нормативное выражение политико-правового режима ограничения власти. Поэтому реальная значимость, качество конституционных поправок должны оцениваться сквозь призму того, насколько они позволяют обществу продвинуться в освоении конституционных принципов. Для общественной ситуации переживания последствий многолетней драмы тоталитарного социализма вопрос сдерживания политической власти приобретает решающее значение.

В Заклучении акцент сделан на дискреционных возможностях «конституционного законодателя» видоизменять организационно-правовой механизм публичной власти. Но в какой мере предлагаемые изменения отражают потребности в обеспечении демократических принципов основ

конституционного строя и отражают ли их, не обсуждается.

Между тем проектируемое наполнение конституционного текста размытыми морально-политическими, идеологическими формулировками в связи с определением функциональных возможностей государства (о сохранении памяти предков, передавших идеалы и веру в Бога, защите исторической правды, общероссийской культурной идентичности, об уважении человека труда и т.п.), формирование открытых, поддающихся широкому толкованию институтов, процедур, полномочий (создание федеральных территорий, формирование и институционализация Государственного Совета, обеспечение Президентом РФ согласованного функционирования органов в единой системе публичной власти и т.п.), ослабление существующих требований, по крайней мере формально лимитирующих административно-централизаторский настрой (как, например, в случае с организационной самостоятельностью местного самоуправления), - все это не только создает предпосылки для политизации Конституции в ущерб развитию потенциала ее верховенства и прямого действия, но и ухудшает институциональную среду конституционализма.

Во-первых, вводимые в главу 3 Конституции РФ нормы, касающиеся так называемой общероссийской государственной идентичности, которые, согласно Заклучению, «носят неapolитический, надпартийный и внеконфессиональный характер» и «отражают содержательную направленность и конституционно-правовые условия деятельности» власти, определенно усиливают воспитательно-мировоззренческую, наставническую роль государства. Эти положения создают основу для утверждения и воспроизводства социальной сплоченности по механическому принципу верности неким традиционным ценностям, исходящим от мифических предков, и формирования некоей ортодоксальной коллективной совести. В свете проектируемой ст. 75.1 Конституции РФ, предусматривающей, в частности, обеспечение экономической, политической и социальной солидарности, а также наряду с защитой достоинства граждан уважение в

отношении лиц наемного труда, можно утверждать, что обозначенные изменения смещают ценностные приоритеты конституционного строя. Происходит отступление от идеи примата прав человека в пользу возвышения коллективизма. Возникают целевые установки на государственное благоприятствование поведению, связанному с погружением в иерархию. Ценностные установки индивидуальной самореализации, саморазвития, самозанятости - столпов демократического конституционализма - нивелируются. Акцентирование в Конституции РФ преемственности Российской Федерации по отношению к СССР имеет выраженную мировоззренческую составляющую, которая не могла быть Конституционным Судом РФ проигнорирована.

Включение в текст Конституции РФ упоминания Бога не рассматривается в Заклучении как коллидирующее с принципом светскости. Одновременно Конституционный Суд РФ исходит из придания религиозному фактору определенного политического значения: такое упоминание, согласно Заклучению, призвано «подчеркнуть необходимость учета при осуществлении государственной политики той... роли, которую религиозная составляющая сыграла в становлении и развитии российской государственности». Акцент на исторической роли религии не отменяет того, что она становится конституционно одобряемым обстоятельством действия государственно-политической воли. В контексте формализации государствообразующего статуса русского народа это может провоцировать дисбаланс в обеспечении конфессиональной нейтральности власти.

Nominatio Dei (упоминание Бога) - не уникальное явление. Его можно обнаружить, в частности, в конституциях Австрии, Албании, Аргентины, Бразилии, Греции, Дании, Ирландии, Канады, Польши, США, Швеции и других (в том числе как христианских, так и мусульманских) стран. Nominatio Dei имеет выраженное пропагандистско-идеологическое значение, в связи с

чем рассматривается как проявление минимальной степени клерикализма¹. Нужно учитывать, однако, что по общему правилу *nominatio Dei* составляет элемент морально-политической традиции, характеризует в западной правовой культуре тот аспект социального мировоззрения и национального символизма, который не противопоставлен, а служит естественной средой для утверждения ценностей верховенства права. Напротив, российская традиция, как верно замечено, «отвергает веру в право (конституцию) как заменитель веры в Бога»². В этом плане значение *nominatio Dei* в Конституции нельзя преуменьшать. Речь идет о существенном смещении приоритетов в пользу таких ортодоксальных ценностей, которые в условиях отечественной политико-правовой традиции скорее ослабляют верховенство права, конституционализма. Очевидно также, что вопрос о *nominatio Dei*, пронизывающий в мировоззренческом смысле всю систему конституционного воздействия на общество, должен решаться на уровне основ конституционного строя. Из ст. 16 Конституции РФ следует, что конституционные поправки не должны изменять понимание этих основ.

Во-вторых, в Заключении не уделено должного внимания тому, как проектируемые изменения соотносятся с логикой, выраженной в структуре Конституции РФ. Между тем данная структура имеет содержательное значение, характеризует наличие в Конституции РФ норм, обладающих высшей императивностью, и одновременно позволяет верно раскрывать смысл, назначение конкретных институтов. Ясно, например, что понятие брака не может формулироваться через предметно-компетенционные нормы, разграничивающие полномочия между уровнями власти, поскольку это понятие производно от конституционного статуса личности и не является элементом функций государства. То же касается проектируемого регулирования в главе 3 Конституции РФ вопросов, относящихся к

¹ Алебастрова И.А. Процессы секуляризации и клерикализации в современном мире: поиски конституционного баланса // Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. - № 5. - С. 117 - 136.

² Современные проблемы организации публичной власти: Монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. - М.: Юстицинформ, 2014. - С. 125.

социальным правам (ч. ч. 6 и 7 ст. 75, ст. 75.1). В Заключении эти изменения охарактеризованы как «уточнение» конституционных правомочий и функций государства, направленное на создание «дополнительных гарантий» реализации прав и свобод.

Вызванная наличием в Конституции РФ ограничений на изменения ее основных положений необходимость в конкретно-политических целях вовлекать в регулирование социальных прав структурные компоненты Конституции РФ, относящиеся к устройству государства, провоцирует искажения конституционной сущности этих прав. Активное регулирование элементов нормативного содержания социальных прав через функциональные аспекты публичной власти означает усиление их программно-целевой, морально-политической составляющей (в ущерб их пониманию как естественных прав). Та же диффузия наблюдается отчасти в отношении политических (избирательных) прав. За пределы сферы их нормативного охвата выводятся в Заключении (п. 6.1) квалификационные требования, предъявляемые к кандидату на должность Президента РФ, которые рассматриваются скорее «элемент особого статуса Президента».

В-третьих, проектируемое закрепление в Конституции РФ категории «единая система публичной власти» рассматривается в п. 7 Заключения как согласующееся с представлениями об общности суверенной власти государства как политического союза, которая реализуется в том числе посредством местного самоуправления. Однако представление о местном самоуправлении как функционально специализированной форме реализации суверенной власти не укладывается в конституционную парадигму местного самоуправления, которое «признается и гарантируется» в качестве публично-территориальной самоорганизации жителей, организационно обособленной от государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

Конституционный Суд РФ не усмотрел нарушений в том, что осуществление местного самоуправления отныне привязано к территориям муниципальных образований, и, соответственно, законодатель получил

возможность в зависимости от отнесения тех или иных территорий к муниципальным образованиям решать по своему усмотрению вопрос о территориальных пределах местного самоуправления. Между тем в силу ст. ст. 1, 3 и 12 Конституции РФ местное самоуправление обязательно на всей территории Российской Федерации, ни в какой ее части население не может быть лишено права осуществлять муниципальную самоорганизацию.

Не установлено в Заключении нарушений и в том, что поправками предоставлены полномочия органам государственной власти участвовать в формировании (и удалении) состава муниципальной власти. Ранее Конституционный Суд РФ указывал на возможности такого участия, которое, однако, не должно приобретать решающий характер <20>. В Заключении эта оговорка отсутствует, а придание соответствующему институту «участия» конституционного значения создает очевидные предпосылки для значительно более серьезного государственного вмешательства в вопросы местного самоуправления. В Заключении не уделено внимание охране муниципальной автономии, не очерчены пределы смыслового содержания проектируемых норм, что повышает риски деградации муниципальной демократии.

Реализация политической концепции единой системы публичной власти означает дальнейшее усиление унитарных, централистских начал в структуре политической организации общества. Важно учитывать, что указание на единство системы государственной власти как на один из аспектов федеративного устройства, содержащееся в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ, должно раскрываться с позиции приоритета ст. 1 Конституции РФ: здесь федеративная природа государства сопрягается с его демократическим правовым и республиканским характером, в связи с чем аспекты единства, суверенности приобретают подчиненное значение. В конституционной логике единство системы государственной власти служит обеспечительным средством верховенства права и демократического самоуправления. Акцент, который делается поправками на единстве публичной власти, приводит к разбалансировке структурного содержания системы федеративного

устройства, начала автономии вытесняются началами зависимости.

Оформленная в ст. 1 Конституции РФ федеративная природа российской государственности опирается на идею демократического полицентризма, который служит институционально-территориальным эквивалентом и обеспечительным фактором свободы личности. Проектируемые изменения позволяют решать вопросы структуры государства с позиций административно-политической целесообразности в ее понимании федеральным центром. Гарантии территориальной свободы, самостоятельности при этом существенно ослабевают.

В-четвертых, в отношении проектируемых изменений, касающихся организации федеральной государственной власти, в Заключении сделаны выводы об их принципиальном соответствии императивам разделения властей и федерализма. Однако расширяющийся функционал конституционного статуса Президента РФ во взаимоотношениях с Правительством РФ, Советом Федерации, судебной властью и прокуратурой, его легитимируемые полномочия по формированию Государственного Совета с открытой компетенцией не балансируются установлением конкретизированных рамок и процедур реализации президентской власти, формированием дополнительных эффективных контрольных механизмов. Четкие институциональные пределы реализации президентских прерогатив в Заключении не обозначены. Одобрение в п. 6.2 Заключения конституционной поправки, создающей при принципиальной неизменности (стабильности) конституционного строя и в рамках самой Конституции РФ индивидуальное регулирование в отношении многократного замещения должности Президента РФ одним и тем же конкретным лицом вопреки как общему фундаментальному принципу сменяемости власти, так и его ужесточению в самом Законе о поправке, невозможно непротиворечиво вписать в логику конституционализма.

В-пятых, заслуживает внимания проектируемая трансформация самого конституционного правосудия. В частности, предусмотренное Законом о поправке затруднение индивидуального доступа к конституционному

правосудию (увязанное с исчерпанием средств защиты) не вызвало со стороны Конституционного Суда РФ нареканий. Вместе с тем право на конституционную жалобу является элементом права на судебную защиту, уровень гарантирования которого не должен снижаться. Хотя требование исчерпания средств защиты является распространенным, оно касается случаев, когда конституционная жалоба носит полный характер, т.е. сопряжена с наличием полномочий по обеспечению пересмотра дела. Российское конституционное правосудие такими возможностями не обладает, в связи с чем имеет место необоснованное ослабление гарантий судебной защиты.

Конституционно-судебный контроль конституционных поправок может быть существенным фактором обеспечения эволюционного развития конституционной системы на основе стабильности фундаментальных принципов конституционного строя. Вместе с тем сам конституционный строй небезосновательно рассматривается в ряде случаев как государственно-правовое выражение гражданского общества¹. Это предполагает, что императивы, имманентные конституционному строю, проявляют свою силу, реальное действие в контексте достигнутого уровня гражданской самоорганизации. Конституционное правосудие в отстаивании идеалов конституционализма вряд ли может пойти слишком далеко в сравнении с уровнем, который достигнут обществом. Но непозволительно для него избегать принципиальной требовательности по поводу того, чтобы движение в направлении конституционализма было необратимым и последовательным.

Обсуждаемое заключение демонстрирует сдержанность и самоограничение конституционного правосудия, оказывающего доверие политической власти, вплоть до признания возможностей установления персональных изъятий из конституционных принципов. Напротив, очерчиванию институциональных рамок политической власти, ее

¹ Бондарь Н.С. Конституционная модернизация российской государственности: в свете практики конституционного правосудия. - М., 2014. - С. 93.

сдерживанию должное внимание не уделено. Стратегические риски такого подхода как для конституционного правопорядка, так и для конституционного правосудия несомненны. Тем не менее не утрачен потенциал конституционно-судебной оптимизации вновь вводимого конституционного регулирования. Отстаивание соответствующих принципов и возможностей - задача, прежде всего, гражданского общества.

1.3 Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации

Одним из приоритетных направлений деятельности Конституционного Суда РФ по осуществлению конституционного правосудия как защитника Конституции является оказание помощи представительным (законодательным) и иным уполномоченным государственным органам в законотворчестве. Важность выполнения данной функции Конституционным Судом РФ обуславливается правовыми последствиями вынесенных им итоговых решений в сфере нормоконтроля, которые обычно предполагают совершение нормотворческими органами активных действий по приведению актов, признанных неконституционными, в соответствие с требованиями Конституции РФ. Традиционно в литературе все полномочия Конституционного Суда РФ по участию в законотворчестве принято классифицировать на негативные и позитивные¹. Реализация негативных нормотворческих прерогатив Конституционным Судом РФ подразумевает то, что законодательный акт, объявленный им неконституционным, не может продолжать действовать и применяться на практике. В противоположность позитивные нормотворческие полномочия подразумевают возможность Конституционного Суда РФ в известных пределах и формах участвовать в создании новых норм права. Так, согласно п. 6 ст. 125 Конституции РФ признание Конституционным Судом РФ нормативного правового акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ влечет за

¹ Витрук Н.В. Верность Конституции. - М.: РАП, 2008. - С. 252.

собой утрату юридической силы дефектного акта, т.е. он вытесняется из системы законодательства, и у нормотворческого органа появляется обязанность принять новый правовой акт об отмене акта, признанного неконституционным, и устранить сложившийся правовой пробел в правовом регулировании (ст. 80 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). В этой связи обнаружение в текущем законодательстве подобного рода изъянов, затрагивающих конституционные ценности и интересы, имеет конституционно-правовое значение и требует поиска специальных правовых средств по их снятию, вырабатываемых в практике Конституционного Суда РФ. Причем главными условиями оценки конституционности законодательных пробелов Конституционным Судом РФ следует считать то, что они не должны по своим последствиям вести к угрозе более существенных нарушений конституционных прав и свобод личности и подразумевать необходимость их устранения органом конституционного правосудия. Именно учитывая специфику назначения различных средств разрешения конституционно-правовых пробелов, конституционный судебный механизм их преодоления в основном ограничивается корректировкой действия принятых актов, конституционно-правовым истолкованием смысла законов либо обоснованием рекомендаций в будущем правовом регулировании законодателю. Неслучайно, как свидетельствует практика Конституционного Суда РФ, он предпочитает воздерживаться от объявления нормативных актов противоречащих Конституции РФ, если в результате признания утратившими силу неконституционных актов могут складываться конституционно-правовые пробелы, предполагающие коренное обновление всего массива текущего законодательства. В частности, примером служит Постановление от 20 июля 1999 г. № 12-П, когда Конституционный Суд РФ отказался признавать Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» по порядку принятия не

соответствующим Конституции РФ, ибо исключение оспариваемого закона из текущего законодательства ставит под сомнение конституционность иных ранее принятых законов и в целом нарушает стабильность действующей российской правовой системы¹. Напротив, в другом случае для предотвращения возникновения более серьезного конституционно-правового пробела он может признать конституционными отдельные положения оспариваемого закона лишь в выявленном конституционно-правовом смысле, поскольку эти нормы не препятствуют осуществлению прав и свобод личности в судебной правоприменительной практике. Так, в Постановлении от 5 февраля 2007 г. № 2-П Конституционный Суд РФ констатировал конституционность ряда норм ГПК РФ, регулирующих пересмотр вступивших в силу судебных решений в надзорной инстанции, только в определенной части и при условии реформирования в дальнейшем законодателем надзорного производства как процессуального механизма восстановления и защиты нарушенных прав и свобод в гражданском судопроизводстве. Следующим важнейшим приемом преодоления конституционно-правовых пробелов Конституционным Судом РФ являются ситуации, когда наряду с объявлением актов противоречащими Конституции РФ также указывается на необходимость преодоления возникшего конституционно-правового пробела путем непосредственного прямого действия ее норм до внесения соответствующих изменений в текущее законодательство. В частности, в Постановлении от 31 марта 2015 г. № 6-П был зафиксирован конституционно-правовой пробел в связи с признанием неконституционными некоторых положений Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» в контексте выявленного конституционно-правового смысла, ограничивающего право граждан обжаловать в суд акты Федеральной налоговой службы, разъясняющие требования налогового законодательства, и в целях его преодоления

¹ Татаринов С.А. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации по преодолению конституционно-правовых пробелов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 3. - С. 48 - 52.

Конституционный Суд РФ допустил возможность прямого применения конституционной нормы о праве на судебную защиту впредь до введения в АПК РФ нового судебного порядка оспаривания разъяснений федеральных органов исполнительной власти. Еще одним способом, позволяющим предупредить возникновение конституционно-правовых пробелов, вызванных признанием оспариваемых актов не соответствующими Конституции РФ, служит возможность Конституционного Суда РФ временно сохранять в отдельных случаях прежнее законодательное регулирование путем доведения смысла конституционного акта до нового постконституционного уровня регламентации общественных отношений. Так, в Определении от 8 февраля 2001 г. № 33-О Конституционный Суд РФ сделал вывод, что нормы КЗоТ РФ, устанавливающие основания и порядок увольнения работника за совершение мелкого хищения государственного имущества администрацией предприятия, не противоречат конституционным принципам свободы труда, соблюдения гарантий прав сторон и могут применяться в истолкованном конституционно-правовом смысле до установления новых правил расторжения трудового договора за неисполнение работником своих трудовых обязанностей.

Конституционный контроль играет особую роль в механизме правовой охраны конституции. Будучи нацеленным на обеспечение реализации основных конституционных ценностей (разделение властей, федерализм, приоритет прав и свобод человека и др.) в законотворчестве и правоприменении, он представляет собой деятельность по проверке соответствия конституции нормативных и иных правовых актов, действий высших государственных органов и должностных лиц.

В институциональном отношении конституционный контроль может осуществляться органами государственной власти общей компетенции (главой государства, парламентом, правительством, судами общей юрисдикции) наряду с множеством иных полномочий, а также специализированными судебными или несудебными органами (конституционными судами, конституционными советами или палатами и др.)

в качестве основного направления деятельности, отражающего их предназначение. В каждом конкретном государстве под влиянием определенных факторов (особенности правовой системы, устройство государственной власти, исторические традиции и др.) сложилась та или иная организационная модель реализации соответствующих полномочий.

Традиционно конституционный контроль подразделяют на предварительный (превентивный) и последующий. Предварительный контроль осуществляется в отношении проектов законов и иных нормативных правовых актов, официально внесенных на рассмотрение парламента или иного государственного органа, или (что встречается чаще) в отношении закона или иного нормативного акта, принятого соответствующим органом, но не вступившего в силу. Последующий контроль реализуется исключительно в отношении принятых и вступивших в силу нормативных правовых актов.

Предварительный конституционный контроль обладает рядом достоинств: он обеспечивает устранение конституционных нарушений в превентивном порядке, т.е. еще до того, как соответствующий акт будет применяться, воздействуя, быть может, негативным образом на систему общественных отношений; как следствие этого, данный вид конституционного контроля в большей мере, чем последующий контроль, способствует обеспечению стабильности действующего нормативного правового регулирования; реализация предварительного контроля позволяет избежать необходимости отмены подзаконных нормативных правовых актов, а также пересмотра правоприменительных решений, принятых во исполнение неконституционной нормы¹.

В то же время предварительный конституционный контроль обладает и рядом недостатков.

Во-первых, предварительный контроль в отношении проектов законов,

¹ Ярускин Р.С. Конституционное судопроизводство в системе гарантий конституционализма: перспективы предварительного конституционного контроля в России // «Черные дыры» в российском законодательстве. - 2003. - № 4. - С. 45 - 59.

если он реализуется не органом законодательной власти, в известной мере влечет за собой вмешательство органа, его осуществляющего, в законодательный процесс, что не только может восприниматься как умаление самостоятельности парламента в законотворческой сфере, но и способствует некоторой политизации деятельности контрольного органа, что особенно значимо в том случае, если данный орган является судебным.

Во-вторых, предварительный контроль не позволяет учитывать особенности восприятия оспариваемой нормы правоприменительными органами: об этом до вступления акта в силу можно судить только в гипотетическом плане. При этом, как показывает практика осуществления конституционного правосудия, нарушения конституционных прав и свобод зачастую обусловлены не столько содержанием нормы закона, сколько ее истолкованием при применении. Исходя из этого предварительный контроль, в отличие от последующего, вряд ли можно рассматривать как эффективное средство обеспечения конституционной законности в правоприменительной деятельности.

В-третьих, в силу особенностей организации правотворческого процесса осуществление предварительного конституционного контроля, как правило, ограничено более узкими временными рамками, чем реализация последующего контроля, что не всегда обеспечивает всесторонний и полный характер соответствующей проверки.

В-четвертых, предварительный конституционный контроль достаточно сложно сочетаем с другими его видами в пределах компетенции одного органа. Например, если в отношении одного и того же акта может осуществляться как предварительный, так и последующий контроль, то соответствующий орган будет вынужден в определенных ситуациях отступать от ранее выраженных правовых позиций, ибо те из них, которые были сформулированы при осуществлении предварительного контроля, не учитывают особенностей истолкования оспоренной нормы правоприменительными органами. Если предварительный конституционный

контроль сочетается с обязательным и при этом является доминирующим в сфере конституционного правосудия, как это имеет место, например, в Республике Беларусь, то это придает данной деятельности излишне формальный, своего рода экспертно-консультационный характер, что снижает правозащитные возможности этого института.

Как показывает анализ зарубежного опыта конституционного контроля, конституционные суды осуществляют преимущественно последующий контроль и, как правило, лишь в некоторых случаях на них возлагаются полномочия, связанные с предварительным контролем (в отношении конституционных поправок, международных договоров и некоторых других актов). Напротив, специализированные несудебные органы традиционно осуществляют главным образом предварительный контроль.

При этом в последние годы более отчетливо стала проявляться тенденция, связанная с наделением несудебных органов конституционного контроля дополнительными полномочиями, связанными с последующим контролем. Например, Конституционный Совет Франции в соответствии с конституционной реформой 2008 г. получил право рассмотрения так называемого приоритетного вопроса о конституционности, т.е. обращений Государственного совета или Кассационного суда о проверке конституционности закона, подлежащего применению судом при рассмотрении конкретного дела¹. Конституционный совет Республики Казахстан в 2017 г. был наделен полномочием по рассмотрению дел о проверке конституционности вступивших в силу законов и иных нормативных правовых актов по обращению Президента Республики (ранее последующий контроль осуществлялся Конституционным советом Казахстана только по обращениям судов). Данную тенденцию можно рассматривать как признание эффективности последующего контроля в системе мер, направленных на правовую охрану конституции.

¹ Бондарева Е.А. Институт предварительного конституционного контроля в России и Франции: теория и практика применения // Вестник Воронежского государственного университета. - 2013. - № 2. - С. 57 - 67.

Отметим, что осуществлявший свою деятельность в 1990 - 1991 гг. Комитет конституционного надзора СССР был наделен отдельными полномочиями в сфере не только последующего, но и предварительного надзора. В соответствии с ч. 5 ст. 124 Конституции (Основного Закона) СССР Комитет конституционного надзора: по поручению Съезда народных депутатов СССР представлял ему заключения о соответствии Конституции СССР проектов законов СССР и иных актов, внесенных на рассмотрение Съезда (п. 1); по поручению Съезда народных депутатов СССР, по предложениям не менее одной пятой членов Верховного Совета СССР, Президента СССР, высших органов государственной власти союзных республик представлял Верховному Совету СССР или Президенту СССР заключения о соответствии проектов актов, внесенных на рассмотрение Верховного Совета СССР и его палат, Конституции СССР и законам СССР, принятым Съездом народных депутатов СССР (п. 4). При этом в практике Комитета конституционного надзора эти полномочия, по сути, реализации не получили. Отчасти, по-видимому, это было связано и с тем, что законодательство СССР о конституционном надзоре детально регламентировало правовые последствия принятия Комитетом заключений только применительно к тем случаям, когда предметом проверки являлся вступивший в силу правовой акт.

Первоначально предполагалось, что полномочиями, в том числе по предварительному конституционному надзору, аналогичными тем, которыми обладал союзный Комитет, должен быть наделен и Комитет конституционного надзора РСФСР, создание которого предусматривалось Законом РСФСР от 27.10.1989 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР». Однако данный орган, как известно, так и не был создан. В 1990 г. было принято решение о создании Конституционного Суда России - судебного органа, наделенного полномочиями по реализации главным образом последующего конституционного контроля.

В настоящее время КС РФ вправе в ограниченных пределах

осуществлять и предварительный контроль. В соответствии с Конституцией РФ (п. «г» ч. 2 ст. 125) КС РФ разрешает дела о проверке конституционности не вступивших в силу международных договоров РФ в связи с запросами Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ¹.

Как вытекает из Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» <5> (п. 1 ст. 89), запрос о проверке конституционности международного договора РФ может быть направлен после его подписания, но до ратификации Государственной Думой или утверждения иным федеральным органом государственной власти. Специфика предмета запроса и последующего судебного разбирательства обусловлена тем, что заявители вправе оспаривать конституционность как международного договора РФ в целом, так и отдельных его положений (п. 8 и 9 ч. 2 ст. 37, ч. 3 ст. 74, п. 1 и 2 ч. 1 ст. 91 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»). Но в случае признания неконституционными даже отдельных норм международного договора РФ с момента провозглашения соответствующего постановления КС РФ международный договор РФ в целом не подлежит введению в действие и применению, т.е. не может быть ратифицирован, утвержден или не может вступить в силу иным образом (ч. 2 ст. 91 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»).

Как отметил КС РФ в Постановлении от 09.07.2012 № 17-П по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора РФ - Протокола о присоединении РФ к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации, не исключается проверка конституционности федерального закона о ратификации международного

¹ Антонов А.В. Реформа Конституционного Совета Франции // Журнал конституционного правосудия. - 2011. - № 2. - С. 27 – 38.

договора РФ по порядку принятия, т.е. посредством последующего конституционного контроля. Но и при осуществлении предварительного контроля допускается проверка отдельных процедурных аспектов подготовки соответствующего законопроекта, таких как его согласование с субъектами РФ по вопросам, относящимся к сфере их совместного с РФ ведения, на стадии подписания и одобрения Правительством РФ законопроекта о ратификации.

Отметим, что федеральный законодатель определенным образом встроил процедуру предварительного судебного конституционного контроля в отношении международного договора РФ в предусмотренный Федеральным конституционным законом от 17.12.2001 № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» порядок принятия в РФ нового субъекта¹. Данный Закон (ч. 4 ст. 7) предусматривает, что после подписания международного договора о принятии в РФ нового субъекта Президент РФ в обязательном порядке обращается в КС РФ с запросом о проверке конституционности данного не вступившего в силу международного договора РФ. Дальнейшая ратификация этого договора возможна только в том случае, если КС РФ признает его соответствующим Конституции РФ (ч. 1 ст. 8 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»).

Специфика данного полномочия КС РФ заключается в том, что, во-первых, предварительный конституционный контроль сочетается с обязательным, во-вторых, рассмотрение дела может быть инициировано лишь одним субъектом - Президентом РФ, в-третьих, предварительный конституционный контроль выполняет специфическую функцию по установлению надлежащих конституционных оснований для принятия решения, касающегося изменения федеративного устройства России, и тем самым гарантирует его конституционность. Реализация этого полномочия КС

¹ Карцев А.С. К вопросу о реализации конституционного контроля в отношении международного договора о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта // Журнал конституционного правосудия. - 2015. - № 4. - С. 1 - 6.

РФ, в отличие от большинства других, не связана с разрешением конституционно-правового спора. Правовая позиция Президента РФ, изложенная в его запросе в КС РФ, может быть связана исключительно с обоснованием соответствия Конституции РФ не вступившего в силу международного договора РФ, так как у главы государства после его подписания вряд ли могут быть сомнения в отношении конституционности этого акта. Но это не избавляет Президента РФ от необходимости обращения в КС РФ, решение которого не направлено на разрешение спора, а выполняет иную функцию - придает процедуре реализации государственно-властного полномочия качество конституционной легальности.

Вышесказанное обуславливает и определенную процессуальную специфику реализации данного полномочия КС РФ: в деле участвует только одна сторона - заявитель, судебное разбирательство не основано на противоборстве различных позиций, точек зрения, интересов и, как следствие, возможно определенное упрощение процедуры (отказ от предварительного изучения обращения судьей КС РФ и от проведения слушания по делу). Именно из подобного понимания процессуальных особенностей разрешения этой категории дел исходил КС РФ при рассмотрении дела о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора о принятии в РФ Республики Крым и об образовании в составе РФ новых субъектов (Постановление от 19.03.2014 № 6-П).

Что касается конституционного контроля в отношении проектов федеральных законов, то он осуществляется Государственной Думой при рассмотрении законопроекта в первом чтении (ч. 1 ст. 118 Регламента Государственной Думы). После принятия федерального закона неконституционность его норм может стать основанием для отклонения данного закона Президентом РФ в порядке ч. 3 ст. 107 Конституции РФ или для возвращения его в соответствующую палату Федерального Собрания «в случае нарушения палатой установленных Конституцией Российской Федерации требований к порядку принятия федеральных законов и

предусмотренных ею условий и процедур» (Постановление КС РФ от 22.04.1996 № 10-П).

В Определении от 17.07.2014 № 1567-О КС РФ, отказывая в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», отметил, что закон о конституционной поправке в силу требований ч. 1 ст. 15, ч. 2 ст. 16 и ст. 134 - 136 Конституции РФ не может противоречить положениям ее гл. 1, 2 и 9 как по содержанию, так и по порядку принятия. Возникающие при этом споры носят конституционный характер, а потому подлежат разрешению в порядке конституционного судопроизводства, что соответствует предназначению судебного конституционного контроля. Данное обстоятельство обуславливает возможность возложения на КС РФ федеральным законодателем полномочия по проверке закона о поправке к Конституции РФ с точки зрения соответствия положениям гл. 1, 2 и 9 Конституции РФ до его вступления в силу, т.е. в порядке предварительного контроля, до того момента, пока соответствующие поправки не стали неотъемлемой составной частью Конституции РФ. Данное полномочие КС РФ могло бы способствовать обеспечению единства понимания и гармоничной реализации конституционных норм¹. Однако пока федеральный законодатель так и не реализовал эту правовую позицию КС РФ.

Отдельные полномочия, связанные с осуществлением предварительного конституционного контроля, реализуются и конституционными (уставными) судами субъектов РФ.

Анализ законодательства субъектов РФ о конституционных (уставных) судах показывает, что нередко эти органы наделяются полномочиями по проверке соответствия конституции (уставу) субъекта РФ не вступивших в силу отдельных публично-правовых договоров и соглашений:

¹ Шустров Д.Г. Решение органа конституционного контроля по делам о проверке конституционности изменения конституции и его правовые последствия // Журнал конституционного правосудия. - 2018. - № 3. - С. 2 - 8.

- между органами государственной власти различных субъектов РФ (Республики Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика);

- между органами государственной власти соответствующего субъекта РФ и органами местного самоуправления (Республика Адыгея, Чеченская Республика);

- о международных и внешнеэкономических связях субъектов РФ с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями зарубежных стран (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Татарстан).

Отметим, что в отношении публично-правовых договоров между органами государственной власти различных субъектов РФ конституционными (уставными) судами может осуществляться только предварительный конституционный контроль. Иное входило бы в противоречие с принципами, на которых основано федеративное устройство России: равноправия субъектов РФ (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ) и самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов РФ принадлежащих им полномочий (ч. 2 ст. 11, ст. 73 Конституции РФ).

Соответствующая правовая позиция еще в 2001 г. была сформулирована Верховным Судом РФ, который указал на то, что признание такого вступившего в силу договора не соответствующим конституции (уставу) одного из субъектов РФ, являющегося его участником, влечет за собой прекращение действия этого договора, в силу двустороннего характера вытекающих из него обязательств, и в отношении другого субъекта РФ, на территорию и органы власти которого не распространяется действие конституции (устава), которому противоречит договор. Поэтому полномочие конституционных (уставных) судов по осуществлению последующего конституционного контроля в отношении этой категории публично-правовых договоров уже тогда было признано противоречащим федеральному

законодательству (Определение Верховного Суда РФ от 29.03.2001 по делу № 12-Г01-3). Позднее аналогичную правовую позицию сформулировал и КС РФ в Постановлении от 06.12.2018 № 44-П по делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и самого этого Соглашения.

Предусмотрены законодательством субъектов РФ еще некоторые полномочия конституционных (уставных) судов, связанные с осуществлением предварительного конституционного контроля:

- проверка соответствия конституции республики проекта нормативного правового акта, выносимого на республиканский или местный референдум (Республика Адыгея, Чеченская Республика). Принятие решения о неконституционности данного проекта влечет за собой прекращение всех процедур, связанных с проведением соответствующего референдума;

- дача заключений по проектам уставных законов о внесении изменений в устав области о наличии или об отсутствии противоречия предлагаемых к принятию норм иным положениям устава (Калининградская область). Соответствующие законопроекты могут быть рассмотрены Калининградской областной Думой только после получения заключения Уставного суда;

- проверка не вступившего в силу конституционного закона о внесении изменений и дополнений в конституцию республики с точки зрения соблюдения соответствующей процедуры его принятия (Республика Саха (Якутия)). Если данная процедура признается нарушенной, оспоренный акт возвращается в законодательный орган власти на повторное рассмотрение.

2 ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ КОМПЕТЕНЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1 Проблемы обеспечения исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

Проблема, которую хотелось бы затронуть, не нова. О ней говорят практически с момента создания органа конституционного контроля как представители научного сообщества, так и практики. Однако уже больше двух десятилетий, несмотря на принятие законодательных и организационных мер, проблема своевременного исполнения решений Конституционного Суда РФ и реализации сформулированных правовых позиций актуальна.

История российского конституционного правосудия знает случаи игнорирования либо неоправданного затягивания исполнения решений суда. Проведенный анализ свидетельствует о наличии случаев неполного учета правовой позиции Суда, изложенной в решении. Кроме того, есть примеры преодоления юридической силы решений Суда путем принятия правовых норм, аналогичных по содержанию правовым актам, признанным неконституционными. Известны также случаи правоприменения на основании правовых актов, признанных неконституционными¹.

Как показывает история развития конституционного судопроизводства, первым шагом, направленным на совершенствование механизма исполнения судебных решений, является внесение изменений в некоторые статьи Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», инициированных еще в декабре 2001 г. Основная цель изменений - обеспечить безусловную реализацию решений Конституционного суда как органа, обеспечивающего

¹ Ушаков А.В. Расширение предмета прокурорского надзора как способ обеспечения исполнения решений Конституционного Суда // Законность. - 2020. - № 8. - С. 27.

верховенство и прямое действие Конституции РФ на всей территории Российской Федерации. Предлагаемые новеллы были призваны усилить авторитет Конституционного суда (а также его решений) и ветвь судебной власти в государственном механизме управления.

Статья 6 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ устанавливает принцип обязательности решений Конституционного суда на всей территории государства. Следует отметить нормы ч. ч. 1 и 2 ст. 79 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ, которые определяют, что решение суда вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. В силу ч. 4 ст. 79 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ до принятия нового нормативного правового акта непосредственно применяется Конституция РФ. При таких обстоятельствах признанный неконституционным правовой акт не может применяться, является недействительным.

Проведенный анализ свидетельствует о наличии сформулированного правового подхода. Так, Конституционный суд, давая толкование нормам Закона о прокуратуре, отметил, что решение, вынесенное в порядке конституционного судопроизводства, действует непосредственно, и поэтому отмена не соответствующего Конституции РФ закона государственным органом, его принявшим, не требуется, так как этот Закон считается отмененным, т.е. недействительным, с момента оглашения Постановления Конституционного Суда РФ.

Изложенное необходимо расценивать как установленные законодательные параметры для осуществления контроля за исполнением решений суда и применения в случае необходимости соответствующих мер при неисполнении требований Закона. На практике это имеет важное значение и не позволяет нивелировать эффективность конституционного контроля.

Согласно ч. 1 ст. 79 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ решение суда, принятое по итогам рассмотрения дела, назначенного к

слушанию в заседании, вступает в силу немедленно после его провозглашения. Постановление Суда, принятое в порядке, предусмотренном ст. 47.1 Закона, вступает в силу с момента его опубликования. Применение либо какая-либо реализация признанного неконституционным правового акта в истолковании, расходящемся с истолкованием, данным Конституционным Судом РФ в постановлении, не допускается.

Как уже было отмечено, проблема исполнения решений Конституционного Суда РФ не теряет своей актуальности. По мнению автора, принимаемые меры по оптимизации и совершенствованию механизма исполнения решений суда до настоящего времени не смогли обеспечить необходимого результата.

Указом Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» предусмотрены меры организационного характера, направленные в том числе на выполнение решений Конституционного Суда РФ, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу законодательных или нормативных правовых актов РФ. В целях исполнения Указа Президента РФ в Положение о Министерстве юстиции РФ (утв. Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313) внесены соответствующие изменения, направленные на создание системы мониторинга правоприменения. Таким образом, принятые дополнительные меры были направлены именно на обеспечение выполнения решений Конституционного суда и проведение ревизии действующих нормативных правовых актов на предмет соответствия его сформулированным правовым позициям.

На практике согласно информации, размещенной на официальном сайте Министерства юстиции РФ, по состоянию на 22 октября 2019 г. до настоящего времени неисполненными являются 33 решения Конституционного Суда РФ. В частности, Правительством РФ не исполнено Постановление Конституционного Суда РФ от 8 июня 2010 г. № 13-П, посвященное жилищным правам граждан. При этом на рассмотрении в Государственной

Думе ФС РФ находятся законопроекты, разработанные во исполнение 20 решений Конституционного суда, вынесенных еще в период 2007 - 2019 гг.

Между тем проблема исполнения решений Конституционного Суда РФ не должна сводиться только к вопросу об эффективности мер ответственности государственных органов и должностных лиц за их неисполнение. Практика исполнения решений и принимаемых мер по их внедрению в общественную жизнь и правоприменение свидетельствует о необходимости совершенствования всего механизма исполнения решений суда.

Для повышения эффективности этой работы, своевременности исполнения решений Конституционного суда и учета сформулированных в них правовых позиций необходимо функционирование системы контроля исполнения его решений, целью которой будет полнота и своевременность принятия необходимых мер со стороны каждого отдельно взятого органа государственной власти - Федерального Собрания, Правительства РФ, судебных органов, органов надзора и контроля, а также органов региональной власти и местного самоуправления¹.

Как справедливо отмечает судья Конституционного Суда РФ Н. Бондарь, «исполнение решений Конституционного суда - это не проблема Конституционного Суда Российской Федерации. Так же точно и исполнение законов - это не проблема самого парламента». Но если надзор за исполнением законов на территории Российской Федерации обеспечивают органы прокуратуры, почему исполнение решений Конституционного Суда РФ не охватывается предметом прокурорского надзора?

Действительно, Конституционный Суд РФ не обеспечивает исполнение своих решений, но при этом секретариат Суда осуществляет контроль за ходом, своевременностью их исполнения, анализирует состояние дел в этой сфере. Исходя из действующей системы разделения властей механизмы исполнения решений также должны работать в рамках этой системы, в связи с

¹ Ушаков А.В. Расширение предмета прокурорского надзора как способ обеспечения исполнения решений Конституционного Суда // Законность. - 2020. - № 8. - С. 30.

чем основная ответственность за своевременное исполнение решений лежит на государственных органах и должностных лицах, входящих в систему исполнительной власти. Более того, применение всего комплекса средств прокурорского надзора позволило бы существенно повысить эффективность и своевременность исполнения решений Конституционного Суда РФ.

Так, практика прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ и федеральных законов демонстрирует высокую эффективность этой работы, а наличие широкого надзорного инструментария позволяет обеспечить своевременное, повсеместное и последовательное их исполнение. Несмотря на то, что у прокуроров нет функций конституционного надзора, реализация принципов верховенства Конституции РФ и ее прямого действия на территории РФ всегда была приоритетной целью надзорной деятельности прокуратуры.

Более того, некоторые исследователи полагают, что исходя из реалий практики правоприменения необходимость корректировки предмета прокурорского надзора действительно назрела.

Так, по мнению С. Осипяна, проблема пересмотра предмета надзора за законностью была бы решена половинчато без надзора за исполнением решений Конституционного суда; прокурорский надзор за исполнением решений Конституционного суда должен приобрести правообязывающий характер, что требует дополнений в законодательном порядке¹.

Вместе с тем другие авторы считают, что надзор за исполнением решений Конституционного суда уже является составной частью надзора за соблюдением Конституции РФ².

Однако, по нашему мнению, необходимо согласиться с профессором А. Казариной, которая полагает, что в действующем нормативном регулировании прокурор не осуществляет надзор за исполнением решения Конституционного Суда РФ, а в обязательном порядке учитывает его правовую позицию,

¹ Осипян С. Функции прокуратуры и предмет надзора // Законность. - 2006. - № 12. - С. 11.

² Ашурбеков Т. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции // Законность. - 2006. - № 7. - С. 5.

осуществляя надзор за исполнением федерального закона, отдельные нормы которого признаны не соответствующими Конституции РФ¹. Полагаем, в целях оптимизации процесса полного и своевременного исполнения решения Конституционного суда необходимо наделить органы прокуратуры дополнительными надзорными полномочиями.

Мерами прокурорского реагирования, направленными на незамедлительное исполнение актов конституционного правосудия, могут стать внесение представления об устранении нарушений законодательства, принесение протеста на незаконный правовой акт, постановка вопроса об ответственности должностных лиц, допустивших злостное неисполнение судебного акта.

В частности, З. Резцова, анализируя практику применения прокурором своих полномочий по оспариванию положений региональных нормативных правовых актов путем принесения протеста, отмечает, что практический взгляд на проблему использования прокурором своих надзорных полномочий, направленных на обеспечение исполнения решений Конституционного Суда РФ, указывает на наличие дополнительного правового основания, предусмотренного ч. 5 ст. 87 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ, для принесения прокурором протеста на противоречащий нормативный правовой акт субъекта Федерации, не предусмотренного ст. 23 Закона о прокуратуре².

Важное значение применительно к осуществлению прокурорского надзора в указанной сфере имеет то, что прокуроры вправе реагировать на применение неконституционной нормы с момента принятия решения Конституционного Суда РФ, поскольку в силу ст. 79 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. В любом случае

¹ Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: Дис. ... докт. юрид. наук. - М., 2009. - С. 218.

² Резцова З. Роль протестов прокурора в обеспечении реализации решений Конституционного Суда РФ законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации // Законность. - 2013. - № 11. - С. 67.

применение прокурорами своих полномочий позволит повысить эффективность реализации конкретного решения Конституционного Суда РФ, указывающего на неконституционную норму.

При таких обстоятельствах ст. 21 Закона о прокуратуре, определяющую предмет прокурорского надзора, необходимо скорректировать и привести в соответствие с нормами Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ. На наш взгляд, постановка вопроса об организации прокурорского надзора за исполнением решений Конституционного Суда РФ назрела и своевременна.

2.2 Проблемы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации

Конституция Российской Федерации в ст. 125 предусматривает в системе государственных органов судебной власти наличие Конституционного Суда Российской Федерации, его состав и полномочия. Данный орган государственной власти, в соответствии со ст. 1 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», является судебным органом конституционного контроля.

Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее также - Федеральный конституционный закон) детально регулируются вопросы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, включая виды принимаемых решений, к числу которых согласно ст. 71 относятся: постановление, заключение, определение и решение.

Обратим внимание на постановления Конституционного Суда Российской Федерации (далее также - Конституционный Суд), которые принимаются по существу определенных вопросов. Одним из интересующих нас является вопрос о разрешении дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента

Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации (подп. «а» п. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона).

Статьей 74 Федерального конституционного закона предусмотрены требования, предъявляемые к решениям, принимаемым в виде постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. К таким требованиям, в частности, относится то, что «Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановления и дает заключения только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта или компетенции органа, конституционность которых подвергается сомнению в обращении». И далее, в ст. 75 Федерального конституционного закона, приводится перечень тех сведений, которые должны быть в любом решении Конституционного Суда Российской Федерации, включая постановление. Пункт 10 указанной статьи устанавливает правило, по которому в принимаемом Конституционным Судом России документе должна содержаться «формулировка решения», то есть собственно решение по перечисленным в Федеральном конституционном законе вопросам.

Как известно, итоговое решение в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации излагается после слов «Конституционный Суд Российской Федерации постановил». Первоначально итоговое решение по делу в соответствии со ст. 87 Федерального конституционного закона могло быть одним из двух: 1) признать нормативный акт или договор либо отдельные их положения соответствующими Конституции Российской Федерации; или 2) признать нормативный акт или договор либо отдельные их положения не соответствующими Конституции Российской Федерации. Данная норма выглядела вполне логичной, особенно если исходить из смысла рассмотрения дел Конституционным Судом, зафиксированного в ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации, по которой этим органом должны разрешаться дела «о соответствии Конституции Российской Федерации».

Однако в 2016 г. были внесены изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», по одному из которых между имевшимися первым и вторым вариантами решения о проверке конституционности нормативного акта появилось еще одно - примыкающее к первому варианту решений решение, которое позволяет постановлением признать нормативный акт или договор либо отдельные их положения соответствующими Конституции Российской Федерации, но в истолковании, которое дал Конституционный Суд Российской Федерации.

Данная норма появилась, видимо, в связи с необходимостью прежде чем признать акт конституционным или неконституционным, объяснить его, дать ему толкование. Правда, заявитель при подаче жалобы не просит этого делать, а лишь указывает на то, что оспариваемая норма противоречит Основному Закону страны, приводя в числе доводов и примеры из сложившейся правоприменительной практики.

На наш взгляд, в том случае, если рассматриваемая Конституционным Судом Российской Федерации законодательная норма имеет несколько толкований и различными органами и организациями понимается по-разному, а также применяется таким образом, что приводит или может привести к нарушению прав и свобод человека и гражданина, то эта норма должна быть признана неконституционной без каких-либо дополнительных толкований со стороны судебного органа конституционного контроля. Следует обратить внимание на то, что Конституционный Суд государства наделен правом давать лишь официальное толкование Конституции Российской Федерации (ч. 5 ст. 125). По поводу федеральных законов и иных законов, действующих в современной России, подобного поручения Конституционный Суд России ни по Основному Закону страны, ни по федеральным законам не получал.

С точки зрения теории права официальное толкование законов дается органами, уполномоченными на это государством. В РСФСР таким правом

первоначально наделялся Президиум Верховного Совета РСФСР, а затем Верховный Совет РСФСР.

По нашему мнению, появление в судебном решении толкования законодательной нормы является, по сути, попыткой одного органа государственной власти (судебного) объяснить или оправдать действия другого органа государственной власти (законодательного или исполнительного), что недопустимо в существующей системе разделения властей.

Сторонники противоположной позиции, оправдывая появившуюся в законодательстве возможность Конституционному Суду России признавать нормативный акт либо отдельные его положения «соответствующими Конституции Российской Федерации в данном Конституционным Судом Российской Федерации истолковании», объясняют это, по всей видимости, с одной стороны, этой же нормой как правом, которое получил Конституционный Суд страны, а с другой стороны, необходимостью растолковать норму, прежде чем вынести решение о том, соответствует она или не соответствует Конституции России. И поскольку отдельные нормы законодательства изложены таким образом, что их буквальный смысл не всегда ясен, то следует допустить необходимость подобного толкования.

В то же время ст. 75 Федерального конституционного закона, определяющая состав сведений, которые должны содержаться в решении Конституционного Суда, излагаемом в виде отдельного документа, не предусматривает включение в документ сведений о толковании законодательных норм, которое необходимо для принятия решения о соответствии или несоответствии этой нормы Конституции Российской Федерации. Норма, позволяющая Конституционному Суду осуществлять толкование законов, отсутствует и в других федеральных конституционных и федеральных законах.

Следует также обратить внимание на то, что в упомянутой ст. 75 не определен состав сведений, который должен приводиться в констатирующей

(описательной) части, а какой состав сведений - в части постановляющей (решающей). Конституционный Суд в своих решениях, ссылаясь на предшествующие решения, именует описательную (констатирующую) часть мотивировочной, а постановляющую - резолютивной, вероятно, взяв за основу нормы ст. ст. 306 - 309 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 170 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации и ст. 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, в которых определены части принимаемых судами решений и их состав.

В Регламенте Конституционного Суда Российской Федерации также отсутствует наименование разделов решений Конституционного Суда Российской Федерации и их состав. Лишь в § 41 данного Регламента предписывается судье-докладчику подготовить и представить в том числе формулировку резолютивной части решения или варианты этой формулировки и в § 59 определяются правила оформления особого мнения судьи, который не согласен с решением Конституционного Суда Российской Федерации «в целом или с положениями его мотивировочной части».

Как видим, ни один нормативный правовой акт, касающийся деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, не определяет, из каких частей должно состоять его судебное решение, а также состав этих частей.

В результате толкование законодательных норм (если законодатель придет к необходимости включить это в полномочия Конституционного Суда) фиксируется в мотивировочной части, а не в части постановляющей, что, на наш взгляд, неверно. Если все же необходимо дать официальное толкование, то оно должно быть сформулировано в итоговом решении по существу запроса после слов «Конституционный Суд Российской Федерации постановил», а не в той части решения, в которой фиксируются различные исходные данные, необходимые для принятия решения, включая данные о сторонах, требования,

содержащиеся в обращении, различные установленные судом обстоятельства и др.

На наш взгляд, недопустимо осуществлять толкование законодательных норм и в определениях Конституционного Суда, которыми жалобы признаются не подлежащими дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации или по которым осуществляется отказ в принятии к рассмотрению жалоб, поскольку они не отвечают установленным требованиям.

Исследуя проблемы, связанные с реализацией конституционных норм, включая вопросы ограничения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина, практически всеми исследователями используются акты Конституционного Суда Российской Федерации как один из важных источников конституционного права.

Несмотря на то что для публикации актов судебного органа конституционного контроля ст. 112 Федерального конституционного закона предусмотрено наличие официального издания, именуемого «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации», часть актов, как правило, принятых в виде определений, официально не опубликована, о чем сообщается, в частности, в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс». Подобное отношение Конституционного Суда Российской Федерации к публикациям собственных решений вызывает по меньшей мере удивление.

Необходимо также отметить, что в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации имеются и другие проблемные вопросы, которые регулярно отмечают ученые-конституционалисты. Например, не решена проблема учета особого мнения судьи Конституционного Суда Российской Федерации¹, существуют проблемы конституционно-процессуальной

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: учебное пособие: в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма; ИНФРА-М, 2010. Т. 2. - С. 793.

правосубъектности¹ и толкования отдельных прав², имеются и проблемы имплементации решений Конституционного Суда в российское законодательство и т.п.³.

Поскольку Конституционный Суд Российской Федерации создан и функционирует в целях защиты не только основ конституционного строя, но и основных прав и свобод человека и гражданина, позволим из вышеизложенного сделать следующие выводы и сформулировать конкретные предложения:

1. Конституционный Суд Российской Федерации не должен осуществлять толкование законодательных норм, рассматриваемых на соответствие Конституции Российской Федерации. В случае обнаружения того, что рассматриваемая норма имеет несколько различных толкований, в том числе придаваемых правоприменительной практикой, данная норма должна признаваться неконституционной. Это особенно важно тогда, когда применение таких норм нарушает права и свободы человека и гражданина.

Для этого необходимо внести изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», исключив п. 1.1 из ч. 1 ст. 87, а также слова, касающиеся признания акта или нормы соответствующей Конституции Российской Федерации «в данном Конституционном Судом Российской Федерации истолковании», которые имеются, в частности, в п. 10.1 ст. 75, ч. 4 и 5 ст. 79, п. п. 1 - 5 ст. 80, ч. 6 ст. 87.

2. В случае если у законодателя возобладает иная точка зрения, то есть если Конституционный Суд Российской Федерации продолжит осуществлять официальное толкование рассматриваемых им законодательных норм, то необходимо дополнить полномочия Конституционного Суда, предусмотрев

¹ Малютин Н.С. Проблемы правосубъектности участников конституционного судебного процесса в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 12. - С. 52 - 57.

² Должиков А.В. Толкование конституционных прав // Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. - № 4. - С. 125 - 151.

³ Александрова М.А. Применение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 7. - С. 43 - 49.

возможность толкования законодательных норм, которые рассматриваются на соответствие их Конституции Российской Федерации. При этом толкование законодательной нормы, данное Конституционным Судом, следует излагать не в мотивировочной (описательной) части итогового решения по существу (как делается сегодня), а в части резолютивной, то есть после слов «Конституционный Суд Российской Федерации постановил», а также запретить Конституционному Суду осуществлять толкование нормативных актов в своих определениях.

Оформить это предложение также можно внесением изменений в ст. 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Одновременно следует установить (например, в Регламенте Конституционного Суда Российской Федерации), что любое решение, излагаемое в виде отдельного документа, должно состоять либо из двух частей: мотивировочной и резолютивной, либо из трех частей: вводной (описательной), мотивировочной и резолютивной.

3. Обязать Конституционный Суд Российской Федерации осуществлять опубликование всех решений в журнале «Вестник Конституционного Суда Российской Федерации» и на официальном сайте Конституционного Суда Российской Федерации. Одновременно надлежит запретить использование толкований нормативных актов, осуществленное Конституционным Судом в определениях.

2.3 Проблемы конституционно-правовых коллизий в решениях Конституционного Суда

Важнейшей характеристикой Конституции Российской Федерации как Основного Закона является обеспечение прямого непосредственного действия ее норм (п. 1 ст. 15 Конституции РФ), предусматривающего воплощение конституционных предписаний в деятельности субъектов конституционно-правовых отношений. При этом, как справедливо отмечается в литературе,

учитывая многообразие конституционных нормоустановлений, необходимо различать понятия опосредованного действия конституционных положений в рамках системы общих конституционных правоотношений и их реализации посредством возникновения, изменения и прекращения конкретных конституционных правоотношений. Одновременно отличительной особенностью конституционного правореализационного процесса следует считать то, что он предполагает помимо простой детализации активные действия уполномоченных органов публичной власти по раскрытию смысла и содержания конституционных норм в своей правотворческой и правоприменительной деятельности, с помощью чего обеспечивается конституционализация массива текущего законодательства. Также главным результатом реализации конституционных положений в сфере правотворчества и правоприменения выступает разработка и принятие нормативных актов или совершение действий правового характера органами публичной власти, которые не должны противоречить требованиям Конституции и расходиться с выявленной подлинной волей федерального законодателя, закреплённой в конституционных нормах. В свою очередь, специфическим юридическим механизмом гарантирования прямого непосредственного действия Конституции РФ является отправление конституционного правосудия Конституционным Судом РФ, направленное на обеспечение конституционности законодательных актов и правоприменительных решений в контексте происходящих изменений в текущем законодательстве. Одним из таких сложных теоретических и практических вопросов, затрагиваемых в решениях Конституционного Суда РФ, остается проблема о понятии, видах и способах преодоления коллизий в целях предотвращения и разрешения возникновения деформаций в ходе уяснения, истолкования и реализации конституционных положений органами публичной власти.

В этой связи, как представляется с методологической точки зрения, является несостоятельным обнаружение «мнимых» коллизий в Конституции

РФ, ибо она сама по себе выступает целостным нормативным документом, составляющим гомогенный (однородный) правовой материал, в котором все положения по своему смыслу и содержанию логически взаимно обусловлены и дополняют друг друга¹. Поэтому по меньшей мере речь может лишь идти о поиске разумного баланса и консенсуса между различными конституционными ценностями и нормами по их познанию и адекватному претворению в правотворческой и правоприменительной практике органов публичной власти. Прежде всего конституционные противоречия в деятельности государственных структур, исходя из анализа решений Конституционного Суда РФ, могут складываться:

- между сходными конституционными ценностями, регулирующими право на проведение свободных выборов и создание легитимных выборных органов публичной власти (ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 3 Конституции РФ) и реализацию права избирателей по своему усмотрению голосовать против всех кандидатов, участвующих в выборах органов местного самоуправления (ч. ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции РФ);

- разнопорядковыми конституционно значимыми принципами как равенства избирательных прав граждан (ч. ч. 1 и 2 ст. 19 и ч. ч. 1 и 2 ст. 32 Конституции РФ) и федерализма, равноправия субъектов РФ (ст. 1, ч. 4 ст. 5 Конституции РФ) относительно отклонения от единой нормы представительства при выборах депутатов Государственной Думы РФ в одномандатных избирательных округах малочисленно проживающего в регионах электората;

- конкурирующими конституционно защищаемыми ценностями в сфере действия средств охраны прав и свобод личности и механизма осуществления государственной власти, касающимися предоставления права квалифицированной юридической помощи и установления справедливого размера ее оплаты в рамках гражданско-правового договора по возмездному оказанию юридических услуг (ч. 1 ст. 45, ч. 1 ст. 48 Конституции РФ) и

¹ Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. - М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. - С. 172.

обязанности судов выполнения своей государственной функции осуществления правосудия по конкретным делам (ч. ч. 1 и 2 ст. 118, ч. 1 ст. 120, ч. 3 ст. 123 Конституции РФ);

- различными нормами актов текущего законодательства, принадлежащими к единому предмету регулирования комплексного конституционного института, связанными с регламентацией реализации права возмещения вреда причиненного незаконными действиями (бездействием) исполнительных органов государственной власти, содержащимися в нормах федеральных законов межотраслевого характера (ч. 1 ст. 19, ст. 53 Конституции РФ)¹.

В противоположность, в отличие от термина «конституционная коллизия», понятие «конституционно-правовая коллизия» в наиболее общем виде можно определить как возникновение противоречий между актами текущего законодательства, обладающими одинаковой либо различной юридической силой, составляющими сферу конституционно-правового регулирования общественных отношений². Что же касается классификации конституционно-правовых коллизий, то, опираясь на имеющиеся методологические подходы в юридической науке, с учетом специфики отрасли конституционного права их можно условно подразделить на следующие виды:

- иерархические;
- компетенционные;
- темпоральные (временные);
- структурные.

Отраслевые иерархические конституционно-правовые коллизии отражают внутренние противоречия, вытекающие из места нормативного акта

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 марта 2010 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 242.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 11. - Ст. 1256.

² Стародубцева И.А. Особенности коллизий в конституционном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 4. - С. 9.

в иерархии актов российского законодательства и степени обязательности его юридической силы в регулировании определенного круга общественных отношений. К особой разновидности иерархических конституционно-правовых коллизий относятся противоречия между положениями Конституции РФ и общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации (ч. ч. 1 и 2 ст. 4, ч. ч. 1 и 4 ст. 15, ч. 2 ст. 16 и ст. 79 Конституции РФ). В первую очередь речь идет о разрешении возникающих расхождений между Конституцией РФ и правилами, закрепленными в Европейской конвенции по правам человека, когда в случаях возникновения противоречий между ними должны применяться положения Конституции РФ, обладающие верховенством и более высокой юридической силой по отношению к нормам международного договора РФ. И напротив, в качестве международного договора России Конвенция о защите прав человека и основных свобод, базирующаяся на ее истолковании в решениях Европейского суда по правам человека, имеет большую юридическую силу, чем федеральный закон лишь в правоприменительном процессе, но не равной и большей по сравнению с Конституцией РФ. Более того, как разъяснил Конституционный Суд РФ, если правила международного договора нарушают конституционные положения, имеющие особо важное значение, в том числе (главы 1, 2), то они не могут соблюдаться и применяться в интерпретации смысла и содержания, придаваемых им уполномоченным межгосударственным органом.

Вместе с тем, как свидетельствует сложившаяся практика Конституционного Суда РФ, основным видом иерархических конституционно-правовых коллизий выступают противоречия Конституции РФ с законами и иными нормативными правовыми актами, которые по общему правилу не должны противоречить федеральным законам, обладающим большей юридической силой к подзаконным актам после положений Конституции РФ. В то же время, анализируя конституционно-правовые коллизии между федеральными законами и указами Президента РФ,

следует отметить, что нормативные указы главы государства могут в необходимых случаях издаваться по вопросам, не урегулированным федеральными законами, носящим временный, замещающий характер и продолжающим действовать до момента принятия соответствующих законов¹.

Особым видом конституционно-правовых коллизий являются компетенционные противоречия, предполагающие различия, обусловленные принятием законодательных актов, касающиеся совпадения или нарушения компетенции правотворческого государственного органа, как по вертикали, так и по горизонтали, установленной Конституцией РФ. В качестве такого типичного примера возникновения вертикального типа компетенционной конституционно-правовой коллизии можно привести нарушение предметов исключительного ведения Российской Федерации органами государственной власти ряда республик, закрепивших в региональных конституциях землю, недра и иные природные ресурсы, расположенные на территории этих субъектов РФ, своей собственностью вопреки признанию природных богатств (ч. 1 ст. 9, ст. ст. 71, 72 Конституции РФ) публичным достоянием и основой жизнедеятельности всего многонационального народа России, находящихся в федеральной собственности², а горизонтального типа компетенционная коллизия - право субъектов РФ самостоятельно по предметам совместного ведения в опережающем порядке издавать собственные правовые акты, подлежащие приведению в соответствии с требованиями принятого федерального закона. Отдельную группу компетенционных конституционно-правовых коллизий составляют расхождения, складывающиеся между федеральными законами и нормативными актами субъектов РФ, изданными вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов (ч. ч. 4 и 6

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 года № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 19. - Ст. 2320.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 3. - Ст. 429.

ст. 76 Конституции РФ), предусматривающими для предотвращения неправомерного вторжения федерального законодателя в сферу исключительного ведения субъектов РФ в будущем возможность заключения дополнительного внутрифедерального договора между РФ и субъектами Федерации или принятие специальных региональных законов по регулированию разрешения указанных конституционно-правовых ситуаций¹.

Темпоральные (временные) конституционно-правовые коллизии представляют собой противоречия, когда определенный вид общественных отношений может регулироваться нормами нескольких актов текущего законодательства, принятых в разное время и оказывающих неодинаковую степень воздействия на реализацию конституционных прав и свобод, в том числе конкретный объем прав, обязанностей и гарантий личности в рамках регламентации ее отраслевого правового статуса, чем было предусмотрено в актах ранее действовавшего текущего законодательства. В частности, примером существования темпоральной конституционно-правовой коллизии служит противоречие, возникшее в связи с переходом к новой системе оказания мер социальной защиты населения, когда Конституционный Суд РФ пришел к выводу о приоритете действия норм текущего законодательства, предполагающих выбор условий и порядка предоставления социальных выплат нуждающимся категориям граждан, которые подразумевают установление единых конституционных принципов регулирования социальных прав льготников с учетом особенностей их отраслевого правового статуса и введение такого механизма выплаты компенсаций в денежной форме, соразмерных с уровнем ранее получаемых ими льготами в натуральном виде.

Структурные конституционно-правовые коллизии можно определить как отдельные противоречия, выражающиеся в различном воздействии юридических норм, имеющие общий объект конституционно-правового

¹ Безруков А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. - 2005. - № 9. - С. 8 – 10.

регулирования общественных отношений, не связанных с дифференциацией особенностей предмета законодательного регулирования в рамках одного и того же нормативного правового акта действующего законодательства. Весьма редким примером названного вида конституционно-правовой коллизии может служить разрешение расхождения Конституционным Судом РФ между установлениями Конституции РФ и Федеративного договора 1992 г., частично имплементированного в ее текст, подтвердившего верховенство и высшую юридическую силу норм Конституции над положениями Федеративного договора применительно к признанию конституционно-правового характера вхождения республик в состав Российской Федерации, выбора предпочтения в пользу конституционно-правового, а не договорного способа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов¹.

Как следствие, выявление разнообразных видов конституционно-правовых коллизий Конституционным Судом РФ в российском законодательстве предусматривает необходимость использования общих коллизионных конституционных принципов в качестве базовых ориентиров, позволяющих снимать противоречия между Конституцией РФ, законами и иными нормативными актами на стадиях правотворческой деятельности, а также обеспечить конституционность правоприменительной практики государственных органов. К числу таких основных принципов коллизионного конституционного права можно отнести:

- приоритет федерального законодательства над региональным в ходе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов;
- соразмерность и разумность вводимых государством законодательных ограничений прав и свобод человека и гражданина;

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. - 2000. - №65.

- сочетание форм государственного управления и местного самоуправления в рамках осуществления публичной власти; 4) сохранение баланса частноправовых и публично-правовых интересов в регулировании отношений государством в сфере собственности;

- поддержание доверия граждан к закону и действиям государственных органов и запрещение произвольного внесения изменений в текущее законодательство, связанных с реализацией своих публично-правовых обязательств;

- определение требований ясности и определенности правовых норм в части исполнения личностью конституционных обязанностей перед государством;

- соблюдение критериев равенства, справедливости и достоинства в деятельности органов публичной власти в рамках конституционно-правового регулирования взаимодействия между обществом, личностью и государством.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проектом закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» (далее - законопроект) предусмотрены и некоторые изменения в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, что нашло свое отражение в отдельных положениях рассмотренной нами ст. 125 Конституции Российской Федерации.

Так, в ч. 1 ст. 125 Конституции Российской Федерации предлагается записать, что «Конституционный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации», что определяет функцию этого государственного органа даже точнее, чем в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации».

На наш взгляд, совершенно справедливо, что в Основном Законе страны (а не в федеральном законе) будет зафиксировано положение Конституционного Суда Российской Федерации в системе разделения властей в государстве, включая его место в органах судебной власти, и сформулирована основная задача этого судебного органа (см. подп. «а» п. 18 законопроекта).

Одновременно ст. 125 будет дополнена новой ч. 5.1, по которой в первую очередь планируется включить в обязанность Конституционного Суда Российской Федерации проверять по запросу Президента Российской Федерации конституционность принятых федеральных законов и федеральных конституционных законов до их подписания главой государства (см. подп. «б» п. 18 законопроекта). По буквальному прочтению предлагаемой

редакции ч. 3 ст. 107 Конституции России (с которой корреспондирует анализируемая нами норма) предполагается, что обращение Президента России возможно в срок, который отведен для подписания вновь рассмотренного палатами Федерального Собрания закона и одобренного в ранее принятой редакции, то есть в семидневный срок, ибо из текста изменений не явствует, что глава государства может направить в Конституционный Суд России на проверку закон сразу, до его отклонения в первоначальный четырнадцатидневный срок.

Вероятно, подобная необходимость в отдельных случаях существует. Однако, на наш взгляд, если Конституционный Суд Российской Федерации подтвердит конституционность направленного ему главой государства закона, то в дальнейшем Конституционный Суд не должен проверять конституционность этого закона, в частности, в случаях, предусмотренных ч. 4 ст. 125 Конституции России, то есть проверять конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов. Ведь если проверка закона в целом была осуществлена, то, по нашему мнению, недопустимо повторно проверять на конституционность закон или его отдельную норму. Такое право должно быть лишь в том случае, если в предварительно проверенный на конституционность закон были внесены изменения, которые, в свою очередь, проверке не подвергались.

Для того чтобы и граждане, и судебные инстанции были в курсе того, проверен ли на конституционность закон в целом, полагаем, что в тексте такого закона перед подписью Президента Российской Федерации должна быть включена информация о том, что проверка Конституционным Судом Российской Федерации закона на конституционность осуществлена, а также проставлена дата и номер акта Конституционного Суда.

Вторая дополнительная обязанность Конституционного Суда Российской Федерации, предполагаемая к принятию, состоит в том, чтобы Конституционный Суд России разрешал вопросы о возможности исполнения

решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации «в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации», то есть в том случае, когда межгосударственный орган принимает решения на основании собственного толкования Конституции России, которое, как должен выяснить Конституционный Суд России, противоречит Основному Закону страны.

В этом случае совершенно справедливо в Конституцию России предлагается включить норму, позволяющую рассматривать дела о возможности исполнения решений не только межгосударственного органа по защите прав и свобод человека, но и других межгосударственных органов.

Что касается третьей дополнительной обязанности, предполагаемой для Конституционного Суда Российской Федерации, касающейся проверки конституционности законов субъектов Российской Федерации до их подписания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), то, на наш взгляд, это может стать самым объемным направлением в работе судебного органа конституционного контроля.

Многое будет зависеть от того, какой орган в государстве будет определять, какое из обращений высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в отношении принятого законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации закона следует оформить в виде запроса Президента Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации. А также от того, как часто будут поступать такие обращения главе государства.

Надо полагать, что в случае подтверждения Конституционным Судом Российской Федерации конституционности закона субъекта Российской Федерации такой закон не должен проверяться конституционным (уставным)

судом субъекта Российской Федерации на соответствие конституции (уставу) этого субъекта России, поскольку, как известно, конституция (устав) субъекта Российской Федерации должна априори соответствовать Конституции России.

Таким образом, по сути, Конституционный Суд Российской Федерации в этой части будет подменять конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, а потому возникает вопрос о целесообразности предполагаемого уменьшения числа судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Для исключения неясностей, различного понимания предполагаемых изменений в Конституцию Российской Федерации в отношении Конституционного Суда Российской Федерации полагаем возможным предложить следующие правки в законопроект:

в п. 12 законопроекта, касающегося ч. 3 ст. 107 Конституции Российской Федерации, слова «в течение указанного срока» заменить словами «в течение семидневного срока»;

дополнить п. 18 законопроекта подп. «а.1», предусмотрев, что при использовании Президентом Российской Федерации процедуры, указанной в п. «а» ч. 5.1 ст. 125 Конституции Российской Федерации, ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации не применяется, если конституционность закона была проверена Конституционным Судом Российской Федерации до его подписания Президентом Российской Федерации.

Одновременно предлагается дополнить ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» нормой, по которой конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации не рассматривает закон субъекта Российской Федерации, который был проверен Конституционным Судом Российской Федерации на конституционность по запросу Президента Российской Федерации до его подписания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 №1-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2020. - № 11. - Ст. 1416.
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 09.11.2020) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 13. - Ст. 1447.

Научная и учебная литература

3. Бондарь, Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия / Н.С. Бондарь. - М.: Юристъ, 2013. - 174 с.
4. Выдрин, И.В. Имплементация международно-правовых норм в российском законодательстве: отдельные аспекты теории и практики: Монография / И.В. Выдрин. - М.: РУСАЙНС, 2016. - 467 с.
5. Дудко, И.Г. Влияние европейского права на конституционное право государств Центральной и Восточной Европы: Монография / И.Г. Дудко, И.А. Гагаева. - М.: Юрлитинформ, 2013. - 278 с.
6. Зорькин, В.Д. Конституционный Суд России: доктрина и практика: Монография / В.Д. Зорькин. - М.: Норма; ИНФРА-М, 2017. - 591 с.
7. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / Ю.А. Андреева, В.В. Балытников, Н.С. Бондарь. - М.: Норма, Инфра-М, 2012. - 672 с.
8. Конституционное право и политика: Сборник материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28 - 30 марта 2012 года / С.А. Авакьян, Д.С. Агапов, Н.И. Акуев. - М.: Юрист, 2012. - 800 с.

9. Конституционное право Российской Федерации: учебник для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация «бакалавр») / И.А. Алжеев, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло. - М.: Статут, 2014. - 391 с.
10. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. - М.: Проспект, 2015. Т. 2. - 528 с.
11. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / С.В. Арбузов, Т.В. Бережная, И.А. Володько и др.; под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. - М.: Проспект, 2015. Т. 1. - 432 с.
12. Конституционное правосудие: теория судебного конституционного права и практика судебного конституционного процесса: Учебное пособие / И.А. Кравец. - М., 2017. - 746 с.
13. Нарутто, С.В. Конституционный судебный процесс: Учебник / С.В. Нарутто, С.Э. Несмеянова, Е.С. Шугрина. - М.: Норма, 2014. - 433 с.
14. Скуратов, Ю.И. Преемственность конституционно-правовой сферы Российской Федерации: теоретические основы / Под ред. Ю.И. Скуратова. - М., 2016. - 473 с.
15. Шахрай, С.М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. / С.М. Шахрай. - М.: Статут, 2017. - 624 с.
16. Хабриева Т.Я. Избранные труды. В 10 томах. Т. 5. Конституционная реформа в современном мире; Цветные революции и арабская весна в конституционном измерении: монографии / Т.Я. Хабриева. - Москва: Российская академия наук, 2018. - 502 с.
17. Бондарь Н.С. Правосудие: ориентация на Конституцию: монография / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. - Москва: Норма: ИНФРА-М, 2018. - 220 с.
18. Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории / В.И. Крусс. - Москва: Норма; ИНФРА-М, 2016. - 240 с.
19. Евсеев А.П. Психология конституционного судопроизводства:

Монография / А.П. Евсеев. - Харьков: Юрайт, 2013. - 232 с.

Статьи в научных журналах, сборниках и СМИ

20. Авакьян, С.А. Демократия протестных отношений: конституционно-правовое измерение / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 1. - С. 3 - 17.

21. Авакьян, С.А. Практика конституционных реформ: некоторые проблемы / С.А. Авакьян // Вестник Московского университета. - 2011. - № 1. - С. 21 - 38.

22. Алебастрова И.А. Процессы секуляризации и клерикализации в современном мире: поиски конституционного баланса / И.А. Алебастрова // Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. - № 5 (114). - С. 117 - 136.

23. Александрова М.А. Применение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации / М.А. Александрова // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 7. - С. 43 - 49.

24. Балаян Э.Ю., Сычев С.С. Исполнение решений Конституционного Суда РФ по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан // Российская юстиция. - 2020. - № 10. - С. 31 - 33.

25. Баранов, А.М. Роль конституционного контроля в обеспечении реализации Конституции Республики Марий Эл / А.М. Баранов // Марийский юридический вестник. - 2015. - № 3 (14). - С. 15 - 18.

26. Безруков, А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России / А.В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. - 2005. - № 9. - С. 8 - 10;

27. Бланкенагель, А. Теория и практика конституционного контроля в ФРГ / А. Бланкенагель // Советское государство и право. - 1989. - № 1. - С. 102 - 111.

28. Блохин П.Д. Пять тезисов о роли практики Конституционного Суда РФ в системе правового регулирования здравоохранения // Медицинское право. - 2020. - № 1. - С. 18 - 27.

29. Блохин П.Д. Участие Конституционного Суда РФ в деле формирования единообразной судебной практики // Закон. - 2020. - № 1. - С. 85 - 97.
30. Бондарчук И.В. Имплементация позиций Конституционного Суда России в законодательство Республики Крым // Журнал российского права. - 2020. - № 8. - С. 45 - 58.
31. Бондарь, Н.С. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики / Н.С. Бондарь // Конституционное и муниципальное право. - 2015. - № 5. - С. 21 - 25.
32. Брежнев О.В. Обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в электронном виде как средство обеспечения доступа к конституционному правосудию // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 1. - С. 28 - 30.
33. Брусин, А.М. «Двойное» конституционное правосудие: ненужная роскошь или насущная необходимость? / А.М. Брусин // Вестник Уставного Суда Санкт-Петербурга. - 2002. - № 2. - С. 136 - 150.
34. Васильев И.В. Конституционализация образовательного законодательства и пределы компетенции Конституционного Суда РФ // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 4. - С. 55 - 58.
35. Вилова М.Г. Соотношение права на судебную защиту и права на справедливое судебное разбирательство в практике Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 5. - С. 60 - 62.
36. Винокуров В.А. Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации: правовые пробелы и новые задачи // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 6. - С. 24 - 29.
37. Гузеева О.С. Конституционализация уголовного права Конституционным Судом РФ // Законность. - 2020. - № 9. - С. 44 - 47.

38. Джагарян А.А. Исправленному верить? Субъективные заметки в связи с Заключением Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 8. - С. 9 - 17.
39. Должиков А.В. Толкование конституционных прав / А.В. Должиков // Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. - № 4. - С. 125 - 151.
40. Должиков А.В. Толкование конституционных прав / А.В. Должиков // Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. - № 4. - С. 125 - 151.
41. Евдокимов, В.Б. О необходимости создания конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации / В.Б. Евдокимов, Т.А. Тухватуллин // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2015. - № 2. - С. 112 - 121.
42. Еременко В.И. Вопросы авторского права в разъяснениях Конституционного Суда Российской Федерации // ИС. Авторское право и смежные права. - 2020. - № 4. - С. 17 - 30.
43. Жеребцова, Е.Е. К вопросу о необходимости активизации процесса формирования конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации / Е.Е. Жеребцова, Л.А. Злищева // Общество и право. - 2015. - № 1 (51). - С. 40 - 44.
44. Захаров, А.А. Конституционная юстиция в Германии и России: сравнительно-правовой анализ / А.А. Захаров // Российский юридический журнал. - 2002. - № 3. - С. 128 - 134.
45. Кажлаев С.А. О межотраслевых связях финансового права с учетом практики Конституционного Суда Российской Федерации // Право и экономика. - 2020. - № 1. - С. 68 - 79.
46. Капинус О.С. Научное обеспечение деятельности прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2013. - № 2 (34). - С. 17 - 23.

47. Качур К.В. Содержание конституционного права частной собственности в Российской Федерации / К.В. Качур // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 4. - С. 35 - 38.

48. Кокотов А.Н. Конституционный Суд России и макроправовое регулирование // Конституционное и муниципальное право. - 2020. - № 3. - С. 3 - 7.

49. Кокотов А.Н. Конституция России 1993 года как правовая основа выбора страной цивилизационного пути / А.Н. Кокотов // Конституционное и муниципальное право. - 2018. - № 12. - С. 5 - 9.

50. Конюхова, Костылева (2009) - Конюхова И.А. Костылева Е.Д. Правовые формы участия Российской Федерации в деятельности международных судов: современное состояние и перспективы расширения // Журнал конституционного правосудия. - 2009. - № 6. - С. 37 - 48.

51. Костылева (2016) - Костылева Е.Д. Проблемы судебной защиты прав человека, обеспечивающих нравственно-духовную ценность личности, в Российской Федерации // Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики. - 2016. - № 1. - С. 93 - 98.

52. Костылева Е.Д. Соотношение позиций Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека по защите личных и политических прав // Современный юрист. - 2019. - № 4. - С. 80 - 96.

53. Ливеровский, А.А. Правовые проблемы регулирования создания и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / А.А. Ливеровский // Ученые записки Института права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. - 2001. - № 7. - С. 61 - 64.

54. Лоренц Д.В. Экономический анализ позиций Конституционного Суда РФ относительно защиты права собственности / Д.В. Лоренц // Законодательство и экономика. - 2016. - № 1. - С. 25 - 31.

55. Малютин Н.С. Проблемы правосубъектности участников конституционного судебного процесса в Российской Федерации / Н.С.

Малютин // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 12. - С. 52 - 57.

56. Мельник Т.Е. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии правовых основ государственной контрольно-надзорной функции в отношении общественных объединений // Журнал российского права. - 2019. - № 12. - С. 59 - 67.

57. Писаревский И.И. Обоснованность и мотивированность приговора - необходимые составляющие права на судебную защиту в истолковании Конституционного Суда РФ и ЕСПЧ // Российский судья. - 2020. - № 9. - С. 36 - 40.

58. Полянский, В.В. Гармонизирующая функция Конституционного Суда Российской Федерации (конституционное содержание и перспективы реализации) / В.В. Полянский // Юридический мир. - 2013. - № 12. - С. 21 - 26.

59. Савельева, Т.Н. Формирование конституционных (уставных) судов / Т.Н. Савельева // Молодой ученый. - 2010. - № 10. - С. 192 - 197.

60. Саломатин, А.Ю. Логика развития федерализма (сравнительный государственно-правовой и политологический обзор) / А.Ю. Саломатин // Наука. Общество. Государство. - 2017. - № 2 (18). - С. 17 - 31.

61. Сивицкий В.А. Тенденции развития конституционного статуса местного самоуправления в свете решений Конституционного Суда Российской Федерации / В.А. Сивицкий // Журнал конституционного правосудия. - 2019. - № 1. - С. 1 - 10.

62. Стародубцева, И.А. Особенности коллизий в конституционном законодательстве / И.А. Стародубцева // Конституционное и муниципальное право. - 2012. - № 4. - С. 9 - 13.

63. Суворова Е.И., Зенин С.С., Никифоров В.В. Страховщики против законодателя: к вопросу о конституционности ограничений прав страховщиков на использование данных генетических исследований при осуществлении личного страхования (позиция Конституционного Суда

Австрии) // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 8. - С. 51 - 55.

64. Татаринов С.А. Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации по преодолению конституционно-правовых пробелов // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 3. - С. 48 - 52.

65. Терехов, Е.М. Судебный конституционный контроль как условие оптимизации правоинтерпретационной деятельности / Е.М. Терехов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2015. - № 1 (102). - С. 106 - 110.

66. Трифонова, Д.Г. Категория нравственности при построении правовой аргументации органами конституционной юстиции (на примере решений Конституционного Суда РФ, Европейского суда по правам человека) / Д.Г. Трифонова // Конституционное и муниципальное право. - 2019. - № 10. - С. 10 - 15.

67. Трифонова, Д.Г. Ограничение прав и свобод человека в защиту нравственности / Д.Г. Трифонова // Право и государство: теория и практика. - 2017. - № 3 (147). - С. 70 - 73.

68. Ушаков А.В. Расширение предмета прокурорского надзора как способ обеспечения исполнения решений Конституционного Суда // Законность. - -2020. - № 8. - С. 27 - 30.

69. Филиппов В.Н. Влияние позиций Конституционного Суда РФ на законодательные нормы о составе МРОТ // Трудовое право в России и за рубежом. - 2020. - № 2. - С. 30 - 33.

70. Халафян Р.М. К вопросу о добросовестности применения международных норм Конституционным Судом России // Российский юридический журнал. - 2020. - № 2. - С. 23 - 37.

71. Цалиев, А.М. Законодательное и организационно-практическое обеспечение создания и развития конституционных (уставных) судов в субъектах РФ / А.М. Цалиев // Юридическая наука. - 2013. - № 3. - С. 66 - 71.

72. Цалиев, А.М. О Федеральном законе об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ / А.М. Цалиев // Российская юстиция. - 2014. - № 7. - С. 13 - 17.

73. Черепанов В.А. О правовой возможности повышения пенсионного возраста: анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. - 2020. - № 5. - С. 50 - 58.

74. Шахрай, С.М. О творческом потенциале действующей Конституции Российской Федерации / С.М. Шахрай // Гражданин. Выборы. Власть. - 2014. - № 1. - С. 3 - 31.

75. Шупицкая О.Н. Конституционный суд и правотворческая деятельность // Современное право. - 2020. - № 1. - С. 39 - 45.